

Resumo

O objeto desta auditoria especial é a avaliação do nível de implementação das recomendações apontadas pelo Acórdão TC nº 0748/17, de 27/07/2017, referentes ao Ensino Fundamental, anos iniciais, de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Custódia.

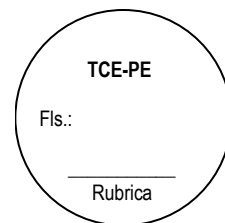
Foram utilizados diversos procedimentos para colher as informações que auxiliaram no processo de auditoria, sendo realizada a organização de dados coletados por outros órgãos públicos, a pesquisa documental e bibliográfica, o estudo da legislação específica, informações e dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Custódia além de entrevistas e reuniões com os órgãos envolvidos.

Este monitoramento verificou que a seguinte recomendação foi atendida: aprimorar o gerenciamento dos materiais utilizados nas escolas, notadamente material para impressão de tarefas escolares, provas das disciplinas da educação básica, e de outros documentos usados nas atividades de ensino, a fim de evitar que professores e funcionários tenham de adquirir, às suas expensas, o material que usam para o cotidiano do trabalho. Constatou-se que a seguinte recomendação foi parcialmente atendida: aprimorar o gerenciamento da distribuição dos livros didáticos no município, a fim de permitir a utilização individualizada dos livros por todos os alunos da rede municipal de ensino. Por fim, verificou-se que as seguintes recomendações não foram atendidas: promover avaliação de desempenho formal para os professores e realizar ações para resolver a situação de precariedade de vínculo dos profissionais de apoio escolar, que trabalham com os alunos com necessidades especiais.



Lista de Siglas

AOp	Auditoria Operacional
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
CF	Constituição Federal
EFAI	Ensino Fundamental – Anos Iniciais
GEAP	Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
IAS	Instituto Ayrton Senna
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NAE	Núcleo de Auditorias Especializadas
PAS	Programa Alfabetizar com Sucesso
PME	Plano Municipal de Educação
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Termos de Designação de Atividade
TDI	Taxa de Distorção Idade-Série
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



Lista de gráficos

Gráfico 1 – Evolução anual do Fracasso Escolar na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência em Custódia.....	11
Gráfico 2 – Evolução anual do TDI do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência	12
Gráfico 3 – Evolução da Nota da Prova Brasil na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência	12
Gráfico 4 – Evolução da Nota do IDEB na rede do Ensino Fundamental (anos iniciais) e sua tendência	13



Sumário

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	5
1.1. Antecedentes	5
1.2. Identificação do objeto do monitoramento.....	6
1.3. Objetivos e escopo do monitoramento	6
1.4. Procedimentos metodológicos	6
CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS NO MUNICÍPIO	7
2.1. Relevância do Tema.....	7
2.2. Legislação	8
2.3. Lógica das ações do EFAI no Estado de Pernambuco: Programa Alfabetizar com Sucesso (PAS) 10	
2.4. Indicadores de Desempenho no Município	11
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS ACHADOS E SUAS RECOMENDAÇÕES.....	14
3.1 – Recomendação 1: Promover avaliação de desempenho formal para os professores.....	16
3.2 – Recomendação 2: Realizar ações para resolver a situação de precariedade de vínculo dos profissionais de apoio escolar, que trabalham com os alunos com necessidades especiais	17
3.3 – Recomendação 3: Aprimorar o gerenciamento da distribuição dos livros didáticos no município, a fim de permitir a utilização individualizada dos livros por todos os alunos da rede municipal de ensino	19
3.4 – Recomendação 4: Aprimorar o gerenciamento dos materiais utilizados nas escolas, notadamente material para impressão de tarefas escolares, provas das disciplinas da educação básica, e de outros documentos usados nas atividades de ensino, a fim de evitar que professores e funcionários tenham de adquirir, às suas expensas, o material que usam para o cotidiano do trabalho	21
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	23
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO	24
CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	26



CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

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

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

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

Tendo em vista o Termo de Designação de Atividade – TDA/Geap nº 1.42.014/2018, foi determinada a realização do monitoramento da implementação das recomendações contidas no Acórdão TC nº 0748, de 27/07/2017, para avaliação das ações relativas ao Ensino Fundamental – Anos Iniciais, de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Custódia. O processo de Auditoria Especial foi formalizado sob o nº 1858402-0, cuja relatora é a Conselheira Teresa Duere. Participou desta auditoria o seguinte servidor da Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas:

- Ricardo de Lima Ferreira Fernandes Costa – Analista de Controle Externo – Mat. 0303.

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



1.2. Identificação do objeto do monitoramento

O objeto deste monitoramento é a avaliação do nível de implementação das recomendações apontadas pelo Acórdão TC nº 0748/17, de 27/07/2017, referentes ao Ensino Fundamental, anos iniciais, sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Custódia.

1.3. Objetivos e escopo do monitoramento

O primeiro monitoramento visa avaliar a situação dos achados e aferir o nível de implementação das recomendações determinadas pelo Acórdão TC nº 0748/17, de 27/07/17.

1.4. Procedimentos metodológicos

O presente trabalho trata do monitoramento do grau de implementação das recomendações determinadas no Acórdão TC nº 0748/17 e da avaliação dos achados da auditoria operacional, quanto à amortização dos efeitos negativos na gestão (sanados ou não sanados). As técnicas, procedimentos e metodologia específicos aplicados foram desenvolvidos neste Tribunal sob a denominação Auditoria Operacional (AOp).

A metodologia utilizada para colher as informações que auxiliaram o processo de auditoria foram:

- Pesquisa documental e bibliográfica;
- Estudo de legislação específica;
- Informações e dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Custódia;
- Entrevistas e reuniões com os órgãos envolvidos.



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 06 de fevereiro de 2006, a Lei nº 11.274, instituiu o ensino fundamental de nove anos de duração com a inclusão das crianças de seis anos de idade.

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

Segundo a UNICEF (Brasil, 2009)¹, nos últimos anos a educação no país teve grandes avanços ao ter matriculado 97% de crianças e jovens, entre 6 e 14 anos nas escolas em nível nacional, o equivalente a 27 milhões de crianças e jovens com acesso à educação escolarizada. Entretanto, além da ampliação do acesso à escola, a permanência dos alunos e 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 Custódia, relacionada ao tema educação, existe a lei nº 1080/2015, que aprova o Plano Municipal de Educação, que vigorará entre 2015 e 2025.

Na sua primeira parte, o PME estabelece uma rota de alinhamento com as diretrizes dispostas no artigo Art. 2º do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

A segunda parte fundamenta a caracterização atual das etapas da educação básica no município, trazendo informações acerca da evolução das matrículas na educação básica, da faixa etária de ingresso dos estudantes na escolarização, da taxa de rendimento



detalhada por ano escolar, da quantidade de alunos matriculados por nível de ensino e da quantidade de escolas disponíveis no município.

O PME, por fim, estabelece as metas e as estratégias que configuram os desafios pactuados para a melhoria da qualidade do ensino no município.

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

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

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

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

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

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

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

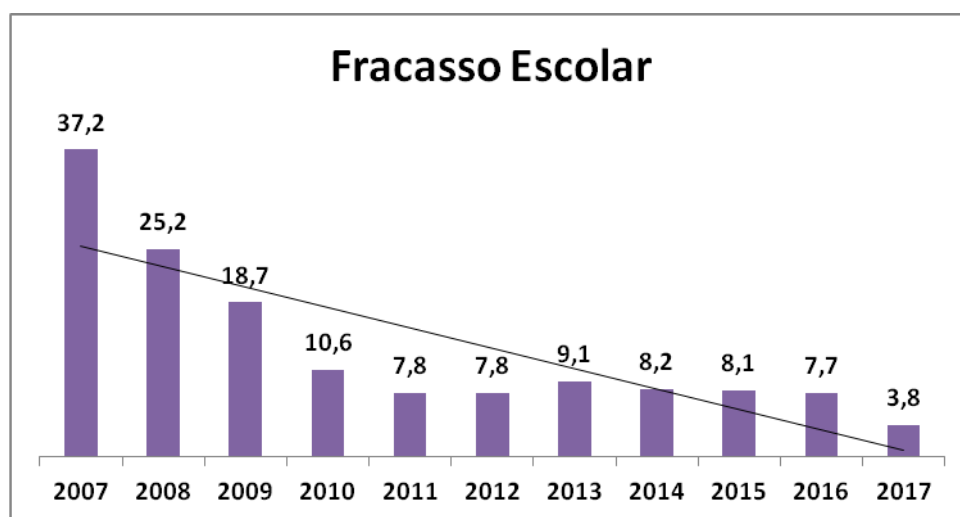


2.4. Indicadores de Desempenho no Município

A seguir serão apresentados uma série de indicadores relativos a rede municipal de ensino de Custódia, demonstrando sua evolução ao longo dos anos por meio de séries históricas que abrangem, via de regra, o período de 2005 a 2017.

O primeiro indicador apresentado é referente ao Fracasso Escolar. Por Fracasso Escolar entende-se a quantidade de alunos reprovados somada a quantidade de alunos que abandonaram a escola em relação ao total de alunos matriculados em determinado ano letivo. Os gráficos abaixo demonstram a evolução do Fracasso Escolar nos anos iniciais do ensino fundamental (Gráfico 1).

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



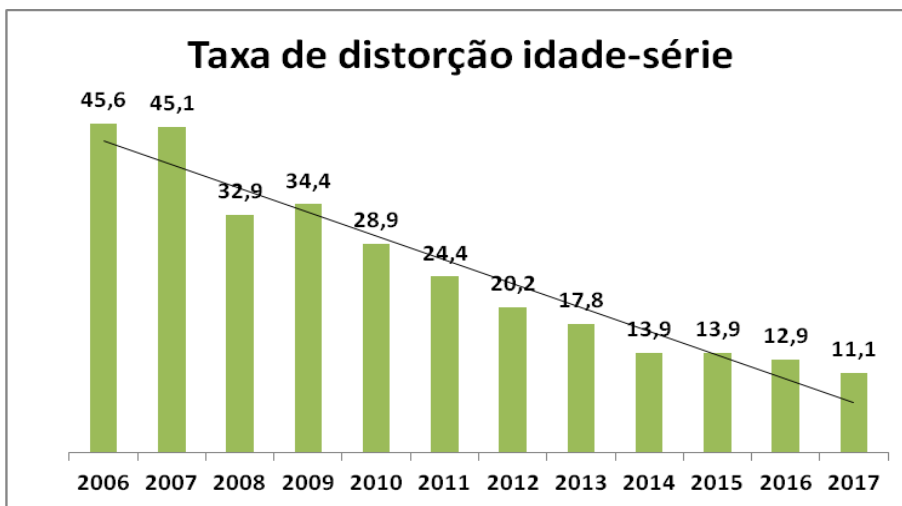
Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Observa-se uma tendência de diminuição representativa do Fracasso Escolar ao longo dos anos, que passou de 37,2% em 2007 para 3,8% em 2017. A queda do indicador foi mais expressiva no período entre 2007 e 2011. Em 2013 houve um pequeno acréscimo no Fracasso Escolar, que passou de 7,8% para 9,1%. Após três anos de estabilidade em torno de 8% o índice teve uma queda acentuada entre 2016 e 2017, quando passou de 7,7% para 3,8%.

Outro indicador analisado é a Taxa de Distorção Idade-Série. Ela expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à esperada e informa a proporção desses alunos em relação ao total de matriculados. O gráfico abaixo demonstra a evolução do referido indicador nos anos iniciais do ensino fundamental, medido ano a ano.



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

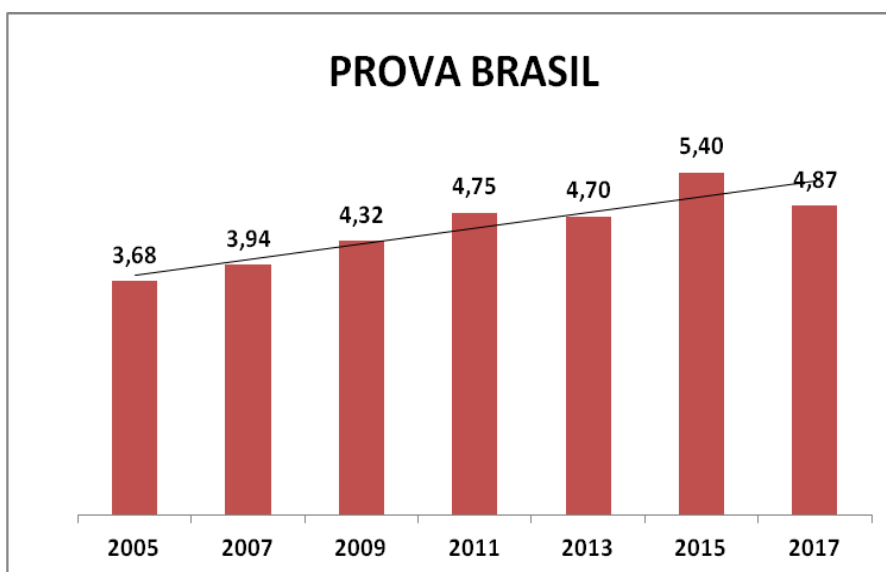


Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Observa-se uma tendência de diminuição da Taxa de Distorção Idade-Série ao longo dos anos na rede municipal de ensino de Custódia, que transita entre um patamar de 45,6% em 2007, para 11,1% em 2017.

Segue, ainda, gráfico demonstrando a evolução da nota da Prova Brasil para os anos iniciais do ensino fundamental no município. A Prova Brasil foi desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e tem por objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro.

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



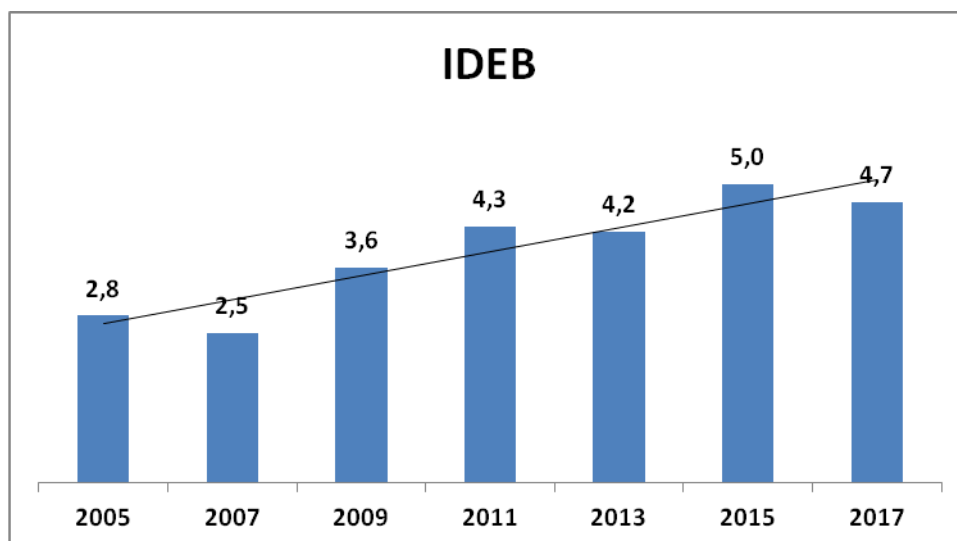
Fonte: Ministério da Educação (MEC)



Verifica-se um aumento na nota da Prova Brasil ao longo dos anos, passando de 3,68 em 2005 para 5,40 em 2015. Entre 2015 e 2017 houve uma piora na nota, tendo caído neste último ano para 4,87%. A medição do indicador é bienal.

Para finalizar, temos o gráfico referente ao IDEB. Este índice foi criado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O cálculo do IDEB é feito a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho na Prova Brasil.

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



Fonte: Ministério da Educação (MEC)

Verifica-se um aumento do IDEB ao longo dos anos, passando de 2,8 em 2005 para 5,0 em 2015. Entre 2015 e 2017 houve uma piora na nota, tendo caído neste último ano para 4,7%. A medição do indicador, assim como a Prova Brasil, é bienal.



CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS ACHADOS E SUAS RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo será descrita a análise sobre a implementação ou não das recomendações deste Tribunal de Contas à Prefeitura Municipal de Custódia, que objetivam sanar as falhas que comprometem a efetividade das ações do município quanto à sua atuação no ensino fundamental, anos iniciais.

O Plano de Ação previsto no artigo 14 da Resolução TC nº 21/15 foi protocolado através do PETCE nº 47985/17 em 09/10/17. Neste documento, foram detalhadas as ações a serem adotadas no sentido de atender às recomendações do Acórdão TC nº 748/17, além do cronograma e o responsável pela execução das mesmas.

O primeiro relatório de execução do plano de ação da Prefeitura Municipal de Custódia foi enviado a este TCE anexo ao Ofício GP nº 257/17 da Prefeitura Municipal de Custódia e protocolado no dia 05 de janeiro de 2018 sob os PETCE's nº 299/18 (fls. 08 a 16) e 311/18 (fls. 17 a 24). Este relatório contém a execução da primeira etapa do Plano de Ação e abrange atividades restritas à recomendação nº 04 do Acórdão TC nº 748/17.

No dia 10 de agosto de 2018 foi enviado o Ofício nº 145/2018 – TCE-PE/GC06 (fl. 25) onde são solicitadas as seguintes documentações no intuito de verificar o atendimento às demais recomendações:

1. Decreto responsável pela regulamentação da avaliação de desempenho dos professores da rede municipal;
2. Ato administrativo relativo à nomeação da Comissão Organizadora responsável pelo Processo de Avaliação de Desempenho para Professores da Rede Municipal;
3. Documento que comprove a realização de Programa de Seleção para os profissionais de apoio escolar;
4. Relação dos profissionais contratados para apoiar os alunos com necessidades especiais e seus respectivos vínculos;
5. Relação das medidas tomadas pela administração no sentido de melhorar o gerenciamento da distribuição dos livros didáticos.

Em resposta, o Controlador Interno da Prefeitura Municipal de Custódia enviou o Ofício UCI nº 062/2018 (fls. 30 a 77), protocolado sob o PETCE nº 52082/18 em 22/10/2018.

No dia 06 de novembro de 2018 foram realizadas entrevistas com a Secretária de Educação de Custódia, Sra Margarida Lacerda do Amaral Neta, com a Coordenadora dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Escola Ernesto Queiroz, Sra Lucilene Mariano



Silva Siqueira e com a Diretora da Escola Creuza Arcoverde de Freitas Cavalcanti, Sra Dalila Grasielly Souza Bittencourt.

Nos tópicos a seguir, serão tecidas considerações acerca da implementação por parte da Prefeitura Municipal de Custódia das recomendações proferidas no Acórdão TC nº 748/17. Cada recomendação está inserida no achado do qual se origina.

Achado 1 – Inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Custódia

Durante a auditoria operacional realizada, verificou-se a inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores do ensino fundamental de Custódia.

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

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

...

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

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

Art. 2º São diretrizes do PNE:

...

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

Estudos como NOBRE, 2014¹, relacionam o estabelecimento de sistemas de avaliação de desempenho como fator motivacional e de valorização dos profissionais da educação. Para ele, esta ferramenta é “*uma importante oportunidade de autoconhecimento e de desenvolvimento profissional, uma vez que, através dos feedbacks obtidos, podem-se investir em formações específicas e na melhora dos pontos fracos*”. Ele considera, também, que a partir disso “*os resultados educacionais também são melhorados, considerando que os alunos são mais bem atendidos e se desenvolvem, em termos de aprendizagem de conteúdos e de valores, junto ao professor.*”

¹ NOBRE, Expedito Maurício 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.



3.1 – Recomendação 01: *Promover avaliação de desempenho formal para os professores*

O plano de ação previu as seguintes ações a serem adotadas para o atendimento a esta recomendação, com os respectivos prazos e responsáveis:

AÇÕES A SEREM ADOTADAS	PRAZO	RESPONSÁVEL/EXECUTOR
Emitir Decreto regulamentando a avaliação de desempenho para professores da rede municipal;	Até 30/08/2018	Prefeito / Secretaria de Administração / Secretaria de Educação
Nomear por ato administrativo uma comissão organizadora do processo de avaliação de desempenho para professores da rede municipal;	Até 90 dias após a publicação do Decreto.	Prefeito / Secretaria de Administração / Secretaria de Educação
Realizar avaliação de desempenho para professores da rede municipal.	Até 12 meses após a nomeação da comissão organizadora	Prefeito / Secretaria de Administração / Secretaria de Educação

De acordo com o Ofício UCI n° 062/2018, o Decreto Municipal regulamentador da avaliação de desempenho dos professores municipais cujo prazo de publicação era 30/08/2018 não foi publicado. Consta a informação que o referido decreto seria publicado até o dia 30/10/2018.

Em entrevista realizada no dia 06/11/2018, a Sra Margarida Lacerda do Amaral Neta, Secretária de Educação do Município de Custódia, informou que não existe minuta ou estudo realizado pela Prefeitura para embasar o conteúdo do Decreto. A Secretária informou, ainda, da dificuldade de implantar a avaliação de desempenho no município tendo em vista a grande resistência por parte dos servidores e do sindicato.

Quanto às demais etapas referentes a esta recomendação, o prazo ainda não venceu.

Tendo em vista a não publicação do Decreto regulamentando a avaliação de desempenho no município, além da inexistência de estudos para embasar o referido Decreto, entende-se a recomendação “*promover avaliação de desempenho formal para os professores*” como **não atendida**.

Achado 2 – Precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais (PNE)

Em Custódia, verificou-se, à época da realização da auditoria, que existia um vínculo profissional precário entre a Prefeitura e os profissionais de apoio escolar. Foi informado, também, que o município dispunha de 24 (vinte e quatro) educadores dedicados



exclusivamente à tarefa de dar suporte aos alunos PNE, sendo que apenas três deles eram funcionários efetivos.

A inclusão da pessoa com deficiência 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.

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 deficiência 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 Custódia também tratam da questão da garantia do direito à educação das pessoas com deficiência.

3.2 - Recomendação 02: *Realizar ações para resolver a situação de precariedade de vínculo dos profissionais de apoio escolar, que trabalham com os alunos com necessidades especiais*

O plano de ação previu as seguintes ações a serem adotadas para o atendimento a esta recomendação, com os respectivos prazos e responsáveis:

AÇÕES A SEREM ADOTADAS	PRAZO	RESPONSÁVEL/EXECUTOR
Desenvolver programa de Seleção para os profissionais de apoio escolar	Até o segundo semestre de 2018	Prefeito / Secretaria de Administração / Secretaria de Educação



Quanto a esta ação, foi informado no Ofício UCI nº 062/2018 que o Programa de Seleção para os profissionais de apoio escolar ainda não foi implementado. De acordo com o plano de ação, o prazo de execução se encerra no final deste ano. Foi enviada documentação com uma listagem de 27 (vinte e sete) profissionais que trabalham no apoio dos alunos portadores de necessidades especiais.

Em entrevista com a Secretária de Educação de Custódia foi informado que os atuais profissionais de apoio escolar são bolsistas e que a Prefeitura faz a escolha de pessoas que tenham perfil para atuar na função, não havendo previsão para a realização de processo seletivo para a contratação temporária ou efetiva de servidores.

Segundo entrevista realizada com as servidoras Lucilene Mariano Silva Siqueira, coordenadora dos anos iniciais do ensino fundamental da Escola Municipal Ernesto Queiroz e Dalila Grasielly Souza Bittencourt, diretora da Escola Municipal Creuza Arcoverde, todos alunos com deficiência de ambas as escolas têm o acompanhamento de um profissional de apoio escolar.

Tendo em vista a não realização de processo seletivo para a contratação de profissionais de apoio escolar, além da inexistência de previsão para a sua realização, entende-se a recomendação “*realizar ações para resolver a situação de precariedade de vínculo dos profissionais de apoio escolar, que trabalham com os alunos com necessidades especiais*” como **não atendida**.

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

Na auditoria realizada 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.

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.



Algumas alternativas utilizadas para lidar com a falta de livros foram o compartilhamento de livros entre alunos e a não permissão que o aluno leve o livro para casa para que o mesmo possa ser utilizado em mais de uma turma. Percebe-se que ambas as situações trazem prejuízo ao processo de aprendizagem dos alunos.

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

3. 3 – Recomendação 03: *Aprimorar o gerenciamento da distribuição dos livros didáticos no município, a fim de permitir a utilização individualizada dos livros por todos os alunos da rede municipal de ensino*

O plano de ação previu as seguintes ações a serem adotadas para o atendimento a esta recomendação, com os respectivos prazos e responsáveis:

AÇÕES A SEREM ADOTADAS	PRAZO	RESPONSÁVEL/EXECUTOR
Criar um banco de livros na Secretaria de Educação com reservas de livros didáticos destinados às escolas	Até 30/06/2018	Secretaria de Educação / Gestores escolares da rede municipal
Controlar a distribuição dos livros didáticos com guia de remessa e ou registro em livros de protocolo da Secretaria Municipal de Educação para as escolas municipais	Até 30/06/2018	Secretaria de Educação / Gestores escolares da rede municipal
Os gestores municipais responsabilizam-se pelo controle de entrega individualizada dos livros didáticos aos alunos no âmbito escolar.	Até 30/06/2018	Secretaria de Educação / Gestores escolares da rede municipal

Quanto a esta ação, constam as seguintes informações no Ofício UCI nº 062/2018:

“..., a Secretaria de Educação efetuou dois contratos de locação para servirem de depósito para melhorar o gerenciamento da distribuição dos livros, inclusive, cada escola detém livros de entrada/saída, dos livros recebidos, tanto pelo Governo Federal, quanto da Secretaria de Educação, que monitora, em conjunto com as escolas a necessidade e quantidade de livros para os alunos, repassando o excedente para outras escolas, conforme documentos anexos.”



Os documentos anexos citados são os contratos de aluguel de dois imóveis e relações de livros didáticos enviados pela prefeitura às escolas municipais.

Em visita in loco à Prefeitura Municipal de Custódia foi verificado que as relações de livros didáticos enviados pela prefeitura às escolas municipais, citadas acima, dizem respeito apenas a uma remessa complementar de livros enviada pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Custódia para que esta fizesse o envio a cada escola.

Nas entrevistas realizadas na Secretaria de Educação e nas Escolas Creuza Arcoverde e Ernesto Queiroz verificou-se que a Secretaria de Educação, apesar de participar do processo de remanejamento de livros, não possui planilhas de controle em que conste o quantitativo de livros recebidos, quantitativo de livros excedentes e déficit de livros por escola. A ausência deste controle de informações por parte da Secretaria dificulta o processo de remanejamento, podendo diminuir sua eficiência. Quanto ao recolhimento pela escola dos livros reutilizáveis no final do ano, foi informado que cada professor se responsabiliza pelo recebimento dos livros da sua turma. Consta planilha anexa (fl. 78) de controle de entrega dos livros aos alunos.

Foi informado, ainda, nas entrevistas realizadas, que os 191 alunos da Escola Ernesto Queiroz e os 317 alunos da Escola Creuza Queiroz que estão cursando o ensino fundamental anos iniciais possuem o conjunto completo de livros.

Apesar desta verificação acima, feita em duas escolas, entende-se a recomendação “*aprimorar o gerenciamento da distribuição dos livros didáticos no município, a fim de permitir a utilização individualizada dos livros por todos os alunos da rede municipal de ensino*” como **parcialmente atendida** e recomenda-se que a Secretaria de Educação de Custódia centralize o controle do remanejamento de livros, mantendo planilhas com o quantitativo de livros excedentes e do déficit de livros de cada escola de modo a racionalizar o processo de permuta de livros.

Achado 4 – Fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas

Foi verificado, através de Grupo Focal realizado com professores municipais de Custódia, a insuficiência no fornecimento de cópias ou de material impresso para subsidiar as aulas. Alegou-se que a administração não disponibiliza impressoras para os docentes imprimirem o material. Assim, quando o professor precisa complementar o material pedagógico disponível nos livros do Programa Nacional do Livro Didático, ele tem que arcar com o custo da compra e manutenção deste equipamento.



3. 4 – Recomendação 04: *Aprimorar o gerenciamento dos materiais utilizados nas escolas, notadamente material para impressão de tarefas escolares, provas das disciplinas da educação básica, e de outros documentos usados nas atividades de ensino, a fim de evitar que professores e funcionários tenham de adquirir, às suas expensas, o material que usam para o cotidiano do trabalho*

De acordo com o Plano de Ação presente no Processo TC – 1504542-0 (fls. 27 a 30), o prazo de conclusão das ações destinadas a atender à recomendação nº 04 era 30/12/17. Seguem, abaixo, as ações constantes no referido plano para o atendimento a esta recomendação:

1. Os gestores das escolas municipais receberão orientação para elaborar Plano de Ação para utilização do recurso Programa Dinheiro Direto na Escola com atenção especial na necessidade pedagógica de obter material impresso para trabalho com aluno;
2. Os gestores das escolas municipais responsabilizam-se pelo controle de demandas com quantidades mensais de material impresso para o aluno, sem exigência de ônus para professor ou aluno.

Os responsáveis pela execução das ações eram a Secretaria Municipal de Educação e os gestores escolares da rede municipal.

No relatório de execução foi informado da realização de reunião com os gestores das escolas municipais no intuito de orientá-los a “*elaborar plano de ação que contemple a utilização de parte do recurso do Programa Dinheiro Direto na Escola/PDDE/FNDE com atenção em disponibilizar para ação pedagógica do Professor/Aluno material impresso ao longo do ano letivo*”. Consta, ainda, termo de responsabilidade em que os gestores se comprometem a elaborar o referido plano de ação e ata com assinatura de todos os gestores das escolas municipais.

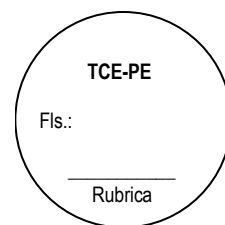
Foi enviado, também, um comunicado aos professores assinado pela Secretária de Educação, Sra. Fernanda Frazão de Lima nos seguintes termos:

Conforme divulgado anteriormente, e em virtude da determinação do Plano de Ação do Processo TC Nº 1504542-0 / DECISÃO TC Nº 0748/17 fica disponível a V. As, a impressão de material necessário para utilização em atividades de ensino em sala de aula durante o ano letivo. O material para impressão e uso com alunos deve ser adquirido a partir de acompanhamento da Coordenação Pedagógica da Escola conforme demanda que solicitará a reprodução ou impressão. O material solicitado pelo professor deve ter correspondência com o seu planejamento de aula. A gestão da escola fará monitoramento desta ação e observará a capacidade necessária de material impresso.

Solicitamos que os professores(as) solicitem a reprodução em tempo hábil de até quarenta e oito horas (48) aos seus coordenadores para evitar prejuízos a organização de ensino e aprendizagem do aluno.



As informações obtidas nas entrevistas realizadas nas Escolas Ernesto Queiroz e Creuza Arcoverde corroboram as informações acima. Em ambas as escolas foi instituído o procedimento de cada professor solicitar no início da semana todas as cópias e impressões que necessitará durante a semana e a coordenadora do ciclo se responsabiliza em fornecer o material já impresso para cada professor. Segundo a Secretária de Educação, este procedimento é comum a todas as escolas da rede. Desta forma, entende-se a recomendação “*aprimorar o gerenciamento dos materiais utilizados nas escolas, notadamente material para impressão de tarefas escolares, provas das disciplinas da educação básica, e de outros documentos usados nas atividades de ensino, a fim de evitar que professores e funcionários tenham de adquirir, às suas expensas, o material que usam para o cotidiano do trabalho*” como **atendida**.



CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TC/NAE nº 983/2018, de 29/11/18, fl. 106, foi encaminhada à Secretária Municipal de Educação de Custódia, a versão preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento da Auditoria Operacional que teve como objetivo realizar a Avaliação das Ações do Ensino Fundamental – Anos Iniciais do referido município.

Vencido o prazo de 30(trinta) dias previsto no artigo 8º, parágrafo único, da Resolução TC nº 21/2015, não foram apresentados, por parte do gestor(a), comentários ao relatório preliminar deste 1º monitoramento.



CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

O monitoramento teve como objetivo avaliar o nível de implementação das recomendações proferidas pelo Acórdão TC nº 0748/17, de 27/07/2017, relativo à avaliação dos anos iniciais do ensino fundamental, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Custódia. Seguem as conclusões a respeito dos achados identificados pela auditoria e suas respectivas recomendações.

O achado “Inexistência de avaliação de desempenho formal para os professores no município de Custódia” teve 01(uma) recomendação, a saber: “Promover avaliação de desempenho formal para os professores”.

Analisando a execução do Plano de Ação, verificou-se que não foi publicado o Decreto regulamentando a avaliação de desempenho no município, previsto para 30/08/2018, como também não existem estudos para embasar o referido Decreto. Sendo assim, entende-se que a recomendação “promover avaliação de desempenho formal para os professores” não foi atendida.

O achado “Precariedade do vínculo dos profissionais de apoio escolar aos alunos portadores de necessidades especiais” teve 01(uma) recomendação, a saber: “Realizar ações para resolver a situação de precariedade de vínculo dos profissionais de apoio escolar, que trabalham com os alunos com necessidades especiais”.

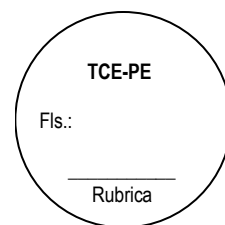
Verificou-se que não houve processo seletivo para a contratação de profissionais de apoio escolar e que também não existe previsão para a sua realização. Desta forma, a recomendação “Realizar ações para resolver a situação de precariedade de vínculo dos profissionais de apoio escolar que trabalham com os alunos com necessidades especiais” não foi atendida.

O achado “Insuficiência na oferta de livros didáticos, impedindo o uso individualizado pelos alunos” teve 01(uma) recomendação, a saber: “Aprimorar o gerenciamento da distribuição dos livros didáticos no município a fim de permitir a utilização individualizada dos livros por todos os alunos da rede municipal de ensino”.

Apesar de verificar uma melhor disponibilidade de livros para os alunos, constatou-se que a Secretaria de Educação de Custódia não possui controle onde conste o quantitativo de livros recebidos, quantitativo de livros excedentes e déficit de livros de cada escola. Desta forma, entende-se a recomendação “Aprimorar o gerenciamento da distribuição dos livros didáticos no município a fim de permitir a utilização individualizada dos livros por todos os alunos da rede municipal de ensino” como parcialmente atendida.

O achado “Fornecimento insuficiente de materiais diversos por parte da Administração, ocasionando a compra de materiais por professores às suas expensas” teve 01(uma) recomendação, a saber: “Aprimorar o gerenciamento dos materiais utilizados nas escolas, notadamente material para impressão de tarefas escolares, provas das disciplinas da educação básica, e de outros documentos usados nas atividades de ensino, a fim de evitar que professores e funcionários tenham de adquirir, às suas expensas, o material que usam para o cotidiano do trabalho”.

Verificou-se através de documentos enviados pela Secretaria de Educação do Município e de entrevistas realizadas em duas escolas municipais que foi instituído em todas as escolas procedimento que visa garantir aos professores o acesso ao material impresso necessário às suas aulas. Desta forma, entende-se a recomendação “Aprimorar o gerenciamento dos materiais utilizados nas escolas, notadamente material para impressão



de tarefas escolares, provas das disciplinas da educação básica, e de outros documentos usados nas atividades de ensino, a fim de evitar que professores e funcionários tenham de adquirir, às suas expensas, o material que usam para o cotidiano do trabalho” como atendida.



CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

- 1) Iniciar o processo de implantação de avaliação de desempenho formal para professores;
- 2) Realizar processo seletivo para a contratação de profissionais de apoio escolar para trabalhar com alunos com deficiência;
- 3) Montar planilhas de controle em que conste o quantitativo de livros recebidos, quantitativo de livros excedentes e déficit de livros por escola para racionalizar o processo de remanejamento de livros entre as escolas municipais.

Ainda:

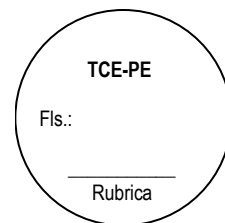
Determina-se à Secretaria Municipal de Educação de Custódia:

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

E, por fim,

Determina-se à Diretoria de Plenário deste Tribunal:

- Encaminhar cópia da decisão ao Departamento de Controle Estadual 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 Monitoramento à Secretaria Municipal de Educação de Custódia, conforme disposto no inciso I do artigo 13 da Resolução TC nº 21/2015, bem como cópia da referida resolução.

Recife, 13 de maio de 2019.

Ricardo de Lima F. F. Costa
Analista de Controle Externo – Matrícula nº 0303

Visto e aprovado.

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