



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Relatório Final de Auditoria Operacional

Qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental de Tabuleiro no contexto de implementação do PNE





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Auditoria Operacional**

Relatório Final de Auditoria Operacional

Qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental de Tabuleiro no contexto de implementação do PNE

Equipe de auditoria:

Antonieta de Pádua Freire Jardim
Carliene Emmanuelle Camargos Lins
Helena Agostinha de Menezes Sousa
Joelma Terezinha Diniz de Macedo
Rosely Maria Mendes

Coordenador da equipe:

Ryan Brwnner Lima Pereira (Coordenador CAOP)

Colaboração:

Fernanda Helena Evaristo Rodrigues (Estagiária)
Isabella Kuschel Nägl
Gláucia Vieira de Souza Santiago
Maria Cristina Ferraz Teixeira



Agradecimentos

O sucesso desta auditoria relaciona-se, entre outros fatores, à parceria que se estabelece entre a equipe de auditoria, os beneficiários e as entidades e órgãos envolvidos na operacionalização do tema avaliado. Nesse sentido, compete agradecer:

1. aos gestores e servidores da Secretaria Municipal de Educação de Tabuleiro pela prestação no atendimento às solicitações apresentadas e percepção da importância de sua participação na concretização das melhorias no desempenho do Ensino Fundamental; e
2. aos diretores escolares, coordenadores pedagógicos, professores, alunos e inspetores das Superintendências Regionais de Ensino, pela importante contribuição à coleta de informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos desta Auditoria.



Lista de Siglas

AOP – Auditoria Operacional
AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiro
CNE – Conselho Nacional de Educação
CME – Conselho Municipal de Educação
CBMMG - Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CF/88 – Constituição Federal de 1988
DVR – Diagrama de Verificação de Risco
EB – Educação Básica
EF – Ensino Fundamental
EM – Escola Municipal
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS – Fundo Nacional de Saúde
FNSA – Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Ideb – Índice de Desenvolvimento de Educação Básica
IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MEC – Ministério da Educação
MG – Minas Gerais
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PEE – Plano Estadual de Educação
PMDE – Plano Municipal Decenal de Educação
PME – Plano Municipal de Educação
PNAC - Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar



PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PPA - Plano Plurianual

PPP – Projeto Político Pedagógico

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEE/MG – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SME – Secretaria Municipal de Educação

SWOT – Acrônimo das palavras inglesas: *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças)

TCE/MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União



Lista de Tabelas

Tabela 1: Etapas da Educação Básica.....	12
Tabela 2: Amostra de Municípios que receberam a auditoria	14
Tabela 3: Taxa de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental de 8 anos nas últimas décadas.....	22
Tabela 4: Taxa de crianças de 6 a 14 anos matriculada no ensino fundamental de 9 anos	22
Tabela 5: Taxa de reprovação e de abandono escolar na década de 90.....	23
Tabela 6: Jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental	23
Tabela 7: Comparativo entre o Ideb nacional de 2015 e índice estabelecido pela meta 7 do PNE para o mesmo ano	25
Tabela 8: Detalhamento do Ideb nacional de 2015	25
Tabela 9: Comparativo entre o Ideb nacional e o estadual de 2015.....	26
Tabela 10: Comparativo do detalhamento do Ideb.....	27
Tabela 11: Atividades citadas na Resolução CNE/CP nº 2/2015.....	76



Lista de Gráficos

Gráfico 1: Histórico do Ideb nacional	25
Gráfico 2: Histórico do Ideb em Tabuleiro	27
Gráfico 3: Possíveis incentivos à qualificação profissional	77
Gráfico 4: Como os professores qualificam a própria remuneração	82
Gráfico 5: Opinião dos professores sobre o plano de carreira.....	84

Lista de Figuras

Figura 1: Ciclo de Auditoria Operacional	11
Figura 2: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Parede e Piso danificados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG	53
Figura 3: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Fios expostos. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG	53
Figura 4: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Armários danificadas e desorganizados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG.....	53
Figura 5: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Janelas danificadas com vidros quebrados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG.....	54
Figura 6: Fotos da Escola Municipal Coronel Cláudio Gomes, Zona rural. Carteiras dos alunos bastante danificadas. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG.....	54
Figura 7: Fotos da Escola Municipal Coronel Cláudio Gomes, Zona rural. Carteiras dos alunos danificadas e armários enferrujados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG	54
Figura 8: Fotos da EM Coronel Claudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017 - Portas estragadas e pintura danificada. Fonte: TCE/MG.....	55
Figura 9: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-Lavatórios não constam saboneteiras e suporte de papel para secagem das mãos. Fonte: TCE/MG.....	55
Figura 10: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-Alimentos acondicionados fora de armários e janelas com pintura danificada - Fonte: TCE/MG.....	56
Figura 11: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-Alimentos acondicionados fora de armários expostos à ação do tempo e insetos e que podem acarretar risco aos alimentos - Fonte: TCE/MG	56
Figura 12: Fotos da EM João XXIII. Banheiros com saboneteira e toalhas para higienização das mãos fator relevante no combate a proliferação de doenças. Trabalho de campo em 23/11/2017 - Fonte: TCE/MG	57
Figura 13: Fotos da EM João XXIII, área urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017-alimentos devidamente acondicionados. Fonte: TCE/MG	57

Figura 14: Fotos da EM João XXIII, área urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017-Material de limpeza devidamente acondicionado. Fonte: TCE/MG.....	58
Figura 15: Fotos da EM João XXIII, zona urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017-Banheiro para Portadores de necessidades especiais-PNE. Fonte: TCE/MG.	58
Figura 16: Fotos da EM João XXIII. Rampa de acesso para deficientes. Trabalho de campo em 23/11/2017 - Fonte: TCE/MG	59
Figura 17: Fotos da EM João XXIII zona urbana. Quadra com pintura danificada. Trabalho de campo e estrutura enferrujada em 23/11//2017. Fonte: TCE/MG	59
Figura 18: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Barras de ferro e alambrado enferrujados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG	60
Figura 19: Fotos da EM Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-	63
Figura 20: Fotos da EM João XXIII, zona urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017	63



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. VISÃO GERAL.....	18
3. OS IMPACTOS DA GESTÃO MUNICIPAL NA QUALIDADE DE ENSINO	28
4. GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA	40
5. A IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS E ESTRATÉGIAS DO PNE RELATIVAS À VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES NO MUNICÍPIO DE TABULEIRO	68
6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES	88
7. CONCLUSÃO	89
8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

1. INTRODUÇÃO

A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCE/MG E A AUDITORIA OPERACIONAL

Uma das missões constitucionais dos Tribunais de Contas é a fiscalização operacional dos bens e serviços públicos. Nesse sentido, a Auditoria Operacional (AOP) tem como objetivo promover o aperfeiçoamento das organizações, programas e atividades governamentais, sempre de forma independente, objetiva e em parceria com os gestores.

Ao contrário da auditoria de regularidade, que verifica a legalidade e a lisura dos atos públicos com condão punitivo, a AOP realiza uma análise aprofundada do objeto auditado para detectar oportunidades de melhoria e, ao fim, são propostas recomendações aos gestores.

As dimensões de análise mais adotadas na AOP são a eficácia, a efetividade, a eficiência, a economicidade e a equidade.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), as etapas da AOP, iniciando-se pela "Seleção", são as seguintes:

Figura 1: Ciclo de Auditoria Operacional



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), a AOP é regulamentada pela Resolução nº 16/2011.

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO DE AUDITORIA

Os anos iniciais do Ensino Fundamental (EF) inserem-se na Educação Básica (EB) brasileira da seguinte forma:

Tabela 1: Etapas da Educação Básica

Etapas da Educação Básica			Idade (anos)	Duração
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	Até 3	3 anos
		Pré-escola	4 e 5	2 anos
	Ensino Fundamental	Anos iniciais do Ensino Fundamental	A partir dos 6	5 anos
		Anos finais do Ensino Fundamental	A partir dos 11	4 anos
	Ensino Médio		A partir dos 15	3 anos

Fonte: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9394/1996

Elaboração: TCE/MG

O inciso I do artigo 208 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que é dever do Estado oferecer educação básica obrigatória e gratuita às crianças dos quatro aos dezessete anos de idade.

Quanto à qualidade da educação, o inciso VII do artigo 206 determina “*a garantia do padrão de qualidade*” como um dos princípios com base nos quais o ensino será ministrado no País.

O Plano Nacional de Educação (PNE) atual -2014/2024 foi instituído pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. “*A melhoria da qualidade da educação*” é uma de suas diretrizes, além da “*promoção do princípio da gestão democrática da educação pública*” e da “*valorização dos profissionais da educação*”, dentre outras. (PNE, art. 2º)

A Meta 7 do PNE propõe a melhoria da qualidade da EB, estabelecendo notas mínimas a serem alcançadas nos próximos resultados do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (Ideb).

Durante os estudos preliminares desta auditoria, foi possível observar que os três aspectos que mais impactam a qualidade da educação nos municípios em geral são: gestão municipal, gestão escolar e as políticas de valorização dos professores.

A gestão municipal foi analisada em virtude da competência constitucional do ente pelos assuntos de interesse local, enfocando principalmente na transição de gestão e na implementação e na oferta de políticas públicas relacionadas ao EF.

A gestão escolar foi analisada em relação a atitudes e ações que envolvem as decisões dos diretores escolares e à participação da comunidade escolar nas escolas, considerando a democratização da gestão como condição fundamental para alcance da qualidade e efetividade da educação.

Avaliou-se, ainda, os instrumentos pedagógicos essenciais como o Projeto Político Pedagógico (PPP), o Planejamento Anual e o Regimento Interno; a gestão dos recursos financeiros atrelada à atuação dos conselhos escolares e, por fim, a estrutura física das escolas.

As políticas de valorização dos professores abrangem não só questões remuneratórias, mas também as condições de trabalho e a formação inicial e continuada. A Constituição e as leis que tratam do assunto determinam a valorização do profissional do magistério por haver um consenso de que a melhoria na qualidade da educação passa, necessariamente, pela composição de um corpo docente mais capacitado e comprometido. Entretanto, na prática, esses profissionais ainda são pouco valorizados pelo poder público.

ANTECEDENTES

Em 25 de maio de 2016, o Ministério Público de Contas, por meio da Procuradora Cristina Andrade Melo, representou ao TCE/MG propondo atividades fiscalizatórias a fim de aprimorar o controle relativo à qualidade da educação oferecida nas escolas públicas do Estado de Minas Gerais. Dentre essas atividades, foram solicitadas AOP's na gestão dos recursos financeiros e humanos empregados na oferta dos anos iniciais do EF de alguns municípios, levando em conta o contexto de implementação do PNE, principalmente da Meta 7, que trata da qualidade da educação.

De acordo com a referida representação, as AOP's deveriam ocorrer em quatro municípios, a saber: *“Jampruca e Manga, que tiveram nota no Ideb inferior a 4 e Santana de Pirapama e Ubaí, em que se verificou Ideb inferior à média nacional e regressivo para os dois últimos biênios avaliados”*. Essa amostra foi elaborada analisando-se o resultado do Ideb de 2013 e anteriores.

Posteriormente, a proposta de AOP que analisa a qualidade da educação nos anos iniciais do EF foi inserida no projeto *“Na Ponta do Lápis”* desenvolvido pelo atual

Presidente do TCE/MG, Conselheiro Cláudio Terrão. O Projeto “*Na Ponta do Lápis*¹” é “um programa de ações integradas que monitora o cumprimento das 20 metas e 254 estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação” e tem como base de suas ações: “*A Escola na formação. O Tribunal na fiscalização*”.

Conforme exposto, a amostra inicial de municípios que receberiam a auditoria foi definida com base no resultado do Ideb de 2013. No entanto, logo em seguida foi divulgado o resultado do Ideb de 2015. Sendo assim, a assessoria da Presidência julgou pertinente modificar a amostra, levando em conta a realidade mais recente. Dessa forma, a lista dos municípios que receberam a AOP sobre qualidade da educação nos anos iniciais do EF ficou sendo a seguinte:

Tabela 2: Amostra de Municípios que receberam a auditoria

Município	Motivo pelo qual o Município integrou a amostra
1. Aracitaba	Ideb's mais baixos do Estado no ano de 2015
2. Jampruca	
3. Oratórios	Duplo regressivo no Ideb, ou seja, o índice decaiu nas duas últimas aferições
4. Tabuleiro	
5. Santana de Pirapama	Interrupção da trajetória de duplo regressivo no Ideb
6. Ubaí	
7. Arapuá	Melhores Ideb's no ano de 2015 no Estado de Minas Gerais
8. São José da Barra	

Fonte: TCE/MG Elaboração: TCE/M

OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

O objetivo desta AOP é analisar três dos principais aspectos que influenciam a qualidade da educação oferecida nos anos iniciais do EF da rede municipal de Tabuleiro (MG) no contexto de implementação do PNE.

Os três aspectos analisados são: gestão municipal, gestão escolar e políticas de valorização dos professores.

¹ Disponível em <http://www.tce.mg.gov.br/napontadolapis/site/>. Acesso em 03.05.2018.

Diante do exposto e para alcançar o objetivo mencionado, o escopo da auditoria foi delineado a partir das seguintes questões:

- Quais aspectos da gestão municipal impedem o oferecimento da educação de qualidade no Município e que podem ser aperfeiçoados de forma a melhorar o índice do Ideb?
- Quais aspectos da gestão escolar podem ser apontados como desatualizados ou irregulares podendo ser aperfeiçoados de forma a contribuir para a melhoria do Ideb no Município?
- A Prefeitura está implementando as metas e estratégias do PNE relativas à formação inicial e continuada e às condições de trabalho e de remuneração dos professores?

METODOLOGIA DE ANÁLISE

Como já abordado, o trabalho de AOP sobre qualidade da educação nos anos iniciais do EF ocorreu em oito municípios. Tendo em vista que o propósito da auditoria era o mesmo para todos eles, optou-se por desenvolver os estudos preliminares e o planejamento da auditoria de forma unificada, mas o trabalho de campo, a análise das informações recolhidas e a elaboração do relatório foram feitos de forma individualizada, ou seja, um para cada município.

É interessante destacar que, apesar de *a priori* as realidades dos municípios serem semelhantes, os achados e o resultado final dos relatórios tem sido bem diversificados.

Dessa forma, na fase inicial das auditorias foram efetuadas entrevistas com especialistas e amplas pesquisas sobre EB pública.

Para identificar as áreas prioritárias de investigação pelas quais a auditoria deveria enveredar, foram aplicadas as seguintes técnicas de diagnóstico:

- Análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (SWOT), na qual foram levantadas pela equipe e validadas com os gestores da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), forças e fraquezas do ambiente interno e oportunidades e ameaças, do ambiente externo;
- Diagrama de Verificação de Risco (DVR), com o objetivo de identificar as áreas mais sensíveis, que apresentam maior risco no âmbito do tema auditado.

- Análise *Stakeholder*, na qual foram identificados os principais atores interessados no tema auditado, bem como opiniões e conflitos de interesse e informações relevantes.

Após pesquisa documental, entrevistas e análises, realizou-se uma visita exploratória a fim de conhecer, na prática, os problemas estudados. Esse trabalho ocorreu no Município de Nova Lima no dia 15 de setembro de 2017, quando foram visitadas duas escolas: Escola Municipal (EM) Dulce Santos Jones e EM Cristiano Machado.

Em seguida, elaborou-se a matriz de planejamento, os roteiros de entrevistas e de verificações e realizou-se um teste piloto para checar a pertinência e a aplicabilidade desses instrumentos.

O referido teste ocorreu nos dias 30 e 31 de outubro de 2017 no Município de Rio Acima. Além da entrevista com o Secretário Municipal de Educação, foram visitadas as escolas EM Professora Esmeralda Aleixo de Araújo, EM Padre Osvaldo Carlos Pereira e EM Terezinha da Silva Conzenza.

Todos os oito municípios auditados foram inspecionados entre os dias 13 de novembro e 8 de dezembro de 2017.

O trabalho de campo relativo ao Município de Tabuleiro ocorreu de 22 a 24 de novembro de 2017, e consistiu em entrevista com a Secretária Municipal de Educação e visitas à EM João XXIII, única escola que ministrou os anos iniciais do EF no município no ano de 2017, e EM Coronel Cláudio Gomes, que eventualmente oferece os dois primeiros anos do EF, mas em 2017, período desta auditoria, ofereceu apenas Educação Infantil.

Durante a visita na EM João XXIII, ocorreu entrevistas com a diretora e a supervisora pedagógica, aplicação de questionário aos professores presentes e observação direta da infraestrutura de acordo com roteiro pré-estabelecido.

Já no caso da EM Coronel Cláudio Gomes, ocorreu apenas a observação direta da infraestrutura.

Tanto antes quanto após o trabalho de campo, foram enviados *e-mails* e ofícios para a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Tabuleiro, e todos foram respondidos. Essa correspondência, juntamente com os dados recolhidos *in loco*, subsidiaram a elaboração deste relatório.

ESTRUTURA DO RELATÓRIO

Este relatório encontra-se estruturado em sete capítulos. O primeiro tem cunho introdutório e o segundo apresenta o tema. Nos capítulos 3, 4 e 5 encontram-se as análises dos principais achados de auditoria. O capítulo 6 traz os comentários dos gestores, o capítulo 7, as conclusões do trabalho e o capítulo 8, a proposta de encaminhamento com as recomendações aos gestores.

2. VISÃO GERAL

O presente relatório tem como tema a qualidade da educação nos anos iniciais do EF da rede municipal de Tabuleiro no contexto de implementação do PNE.

Dessa forma, optou-se por dividir este capítulo, que trata da visão geral, em quatro itens: PNE, EF, qualidade da educação e o Município de Tabuleiro.

Com a explanação que se segue, pretende-se apenas apresentar o assunto de modo a subsidiar a leitura dos três capítulos principais, nos quais serão apresentados os achados da AOP.

2.1 Plano Nacional de Educação (PNE)

A proposta de elaboração de um plano de educação esteve presente em quase todas as Constituições brasileiras desde 1934. Mas o primeiro PNE só surgiu em 1962. Elaborado pelo Ministério da Educação (MEC), consistia num conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos.

Posteriormente, a CF/88 trouxe no artigo 214 a previsão de um PNE para conferir estabilidade às iniciativas governamentais. Dessa forma, a Lei nº 10.172 de 2001 instituiu o PNE 2001/2010, o qual continha 295 objetivos e metas para nortear o planejamento da educação no Brasil.

No que tange ao EF, o PNE 2001/2010 propunha principalmente a universalização do atendimento, a ampliação dessa etapa escolar de oito para nove anos, a redução de 50% das taxas de repetência e evasão e o estabelecimento de padrões mínimos de infraestrutura das escolas.

Segundo especialistas, a principal falha do PNE 2001/2010 consistiu em não especificar as questões orçamentárias nem as formas de monitoramento. (UOL EDUCAÇÃO, 2010)

Em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 reformulou o artigo 214 da CF/88, deixando-o com a seguinte redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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 que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Posteriormente, a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 estabeleceu o atual PNE, para o decênio 2014/2024. De acordo com o MEC (MEC, 2014, p.8), *“esse documento foi fruto de amplo debate entre diversos atores sociais e o poder público”*. O PNE 2014/2024, que neste relatório está sendo denominado apenas como PNE, possui as seguintes diretrizes:

Art. 2º São diretrizes 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

O PNE contém vinte metas, cada uma acompanhada de várias estratégias. Essas metas podem ser classificadas em cinco grupos.

O primeiro grupo trata da garantia do direito universal à EB de qualidade, metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11. O segundo grupo, metas 4 e 8, propõe a diminuição das desigualdades e a valorização da diversidade. O terceiro grupo trata da valorização do profissional da educação, metas 15, 16, 17 e 18. O quarto grupo trata do ensino superior, metas 12, 13 e 14. Por fim, o quinto grupo trata da gestão democrática das escolas públicas e do financiamento da educação, metas 19 e 20.

As metas que mais se relacionam com esta auditoria são a 2 e a 7, conforme transcrito a seguir:

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

(...)

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

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

No contexto desta auditoria, deve-se destacar ainda as metas 15, 16, 17 e 18, que dizem respeito à formação inicial e continuada e as condições de trabalho e de remuneração dos profissionais da educação. Essas quatro metas são consideradas estratégicas para a melhoria da qualidade da educação. (MEC, 2014, p. 12).

É importante citar também a meta 19 por referir-se à gestão democrática:

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

A Lei que institui o PNE, Lei nº 13.005/2014, estabelece que todos os entes federativos devem atuar em regime de colaboração (art. 7º) e que os estados e os municípios deverão elaborar seus planos de educação em consonância com o nacional. (Art. 8º).

2.2 O Ensino Fundamental (EF)

2.2.1 Denominação

Até a década de 1960, o primeiro estágio da educação escolar no Brasil denominava-se *ensino primário*. Era constituído normalmente por quatro séries, cada uma correspondendo a um ano, podendo prolongar-se por mais duas séries, que visavam à formação para o trabalho. A conclusão do ensino primário permitia o ingresso no ensino ginásial, também com a duração de quatro anos.

Em 1971, o primário e o ginásial se fundiram e passaram a denominar-se “*ensino de primeiro grau*”, com duração de oito anos.

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, o ensino de

primeiro grau passou a ter a nomenclatura de *ensino fundamental*, a qual vigora até os dias atuais.

2.2.2 Legislação

A CF/88 considera que a educação é um direito social fundamental, conforme art. 6º, sendo dever do Estado e da família oferecê-la, nos termos do art. 205:

Art. 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ainda sobre o texto constitucional, no que diz respeito à EB, o art. 208 define o dever do Estado da seguinte forma:

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) (grifo nosso)

É importante mencionar que, antes da Emenda Constitucional 59/2009, apenas o EF era obrigatório no Brasil, de modo que o mesmo inciso I do art. 208 recebia a seguinte redação “*ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria*”.

No ano de 1996, a LDB definiu, no art. 21, que a EB se divide em educação infantil, EF e ensino médio.

Em 2006, o art. 32 da LDB foi reformulado a fim de incorporar o antigo “*pré-primário*” ao EF, que passou a ter a duração de nove anos, subdividido em “*anos iniciais*”, do primeiro ao quinto (para crianças a partir dos seis anos de idade) e “*anos finais*” do sexto ao nono.

A LDB, no art. 12, assegura aos municípios a possibilidade de ter seu próprio sistema de ensino, o que os garante autonomia pedagógica, sempre em consonância com o sistema nacional. Os Municípios que integraram as auditorias nos anos iniciais do EF, com exceção de São José da Barra, não possuem sistema de ensino próprio, integram o sistema estadual.

É importante ressaltar, por fim, que a expressão “*sistema de ensino*” não deve ser confundida com a expressão “*rede de ensino*”. Todos os municípios possuem uma rede de ensino municipal, pela qual se responsabilizam administrativa e financeiramente. Essas redes são formadas pelas escolas municipais, normalmente de educação infantil e de EF, com os seus professores e demais profissionais.

2.3 Qualidade da educação - o principal desafio do ensino brasileiro na atualidade

2.3.1 O desafio do acesso à escola

Nas últimas décadas, a taxa de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no EF cresceu muito, alcançando quase a totalidade da população nessa faixa etária, como pode ser observado nas tabelas abaixo:

Tabela 3: Taxa de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental de 8 anos nas últimas décadas

Ano	Atendimento (%)
1970	63
1980	67
1990	79
2000	95
2010	97

Fonte: IBGE, Censos demográficos

https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao_e_deslocamento/default.shtm, acesso em 18/06/2018 / Elaboração: TCE/MG

Tabela 4: Taxa de crianças de 6 a 14 anos matriculada no ensino fundamental de 9 anos

Ano	Atendimento (%)
2011	97,0
2012	97,1
2013	97,2
2014	97,5
2015	97,7

Fonte: Todos pela educação, Anuário Brasileiro de EB 2017,

https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf, acesso em 18/06/2018

Elaboração: TCE/MG

Verifica-se que a primeira parte da meta 2 do PNE: “*universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos*” já está

praticamente implementada no País. Resta implementar a segunda parte: “*garantir que 95% dos alunos concluam essa etapa na idade certa*”.

2.3.2 O desafio da permanência na escola

Como pôde ser observado, durante a década de 1990 o número de crianças matriculadas no EF cresceu consideravelmente. No entanto, havia um outro desafio a ser superado: os alunos tinham acesso ao sistema de ensino, permaneciam alguns anos, mas abandonavam a escola sem concluir nenhuma etapa, devido às múltiplas reprovações.

A principal forma encontrada para contornar esse problema foram as políticas de contenção à reprovação, ou “regularização do fluxo”, adotadas por vários sistemas de ensino a partir do final da década de 80. Essas políticas possibilitaram a diminuição das reprovações e, conseqüentemente, estimularam os alunos a permanecerem na escola e completarem o EF na idade certa.

A Tabela 5 mostra como as taxas de abandono escolar diminuíram à medida que a reprovação diminuiu e a Tabela 6 mostra que, cada vez mais, jovens completam o EF na idade certa, ou seja, antes dos 16 anos; embora ainda se esteja distante do objetivo de 95% proposto na meta 2 do PNE.

Tabela 5: Taxa de reprovação e de abandono escolar na década de 90

Ano	Taxa de reprovação (%)	Taxa de abandono (%)
1991	18,1	18,3
1994	16,4	14,9
1996	13,9	14,3
1998	9,7	12,0
2000	10,7	12,0

Fonte: INEP/MEC A educação no Brasil na década de 90, http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486788, acesso em 18/06/2018

Elaboração: TCE/MG

Tabela 6: Jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental

Ano	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Taxa de conclusão do EF (%)	49,1	56,6	58,9	62,9	66,3	67,5	71,7	76,0

Fonte: Todos pela educação, Anuário Brasileiro de EB 2017, https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf, acesso em 18/06/2018 - Elaboração: TCE/MG

2.3.3 O desafio da qualidade

Quanto às políticas de “*regularização do fluxo*”, existem opiniões contrárias e favoráveis. As contrárias argumentam que a aprovação automática ocorre em detrimento da qualidade do ensino. Já as opiniões favoráveis consideram que a reprovação é uma forma de transferir para o aluno uma responsabilidade que deve ser do sistema de ensino. Noutras palavras, cabe à escola descobrir formas de tornar o ensino eficaz para todos que a frequentam.

Nesse contexto, a “*prova*” ou avaliação individual do desempenho do aluno perdeu espaço para os testes aplicados em larga escala, a maioria em nível nacional, os quais visam a avaliar não o nível de um estudante, mas a qualidade do ensino oferecido a ele. A partir dos resultados desses testes são elaborados indicadores que auxiliam a planejar soluções para tornar o ensino mais efetivo. O principal desses indicadores é o Ideb.

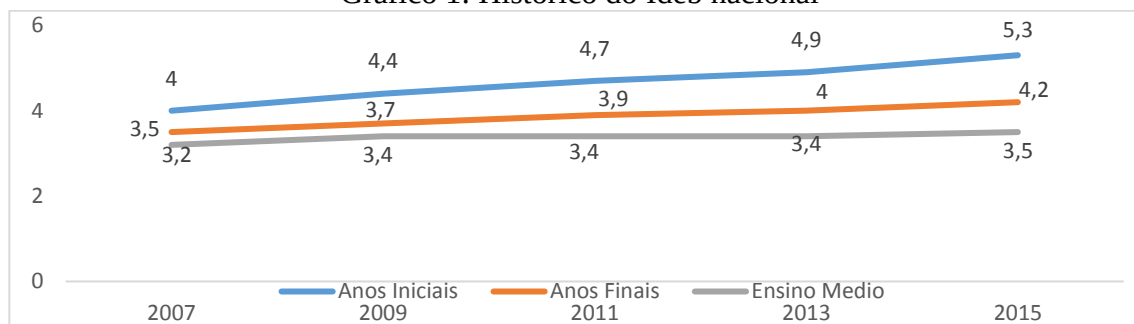
O Ideb foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para medir, de dois em dois anos, a qualidade do ensino no Brasil.

A nota do Ideb varia de zero a dez, de acordo com o fluxo escolar e o aprendizado dos alunos. Esses dois conceitos foram incluídos no mesmo indicador para que não se valorize o fluxo em detrimento da qualidade do aprendizado, nem se valorize a qualidade do aprendizado às custas de altos índices de reprovação e evasão escolar.

O fluxo é calculado com base no Censo Escolar e os dados relativos ao aprendizado são extraídos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em nível nacional e estadual e da Prova Brasil, para os municípios e escolas. A diferença é que o SAEB é calculado por amostragem e a Prova Brasil é respondida por todos os alunos. Ambos são aplicados no quinto e nono ano do EF e no terceiro ano do ensino médio de dois em dois anos (INEP).

Considerando as escolas públicas municipais, estaduais e federais do Brasil, observa-se que não houve pioras nas notas do Ideb entre 2007 e 2015. Os anos iniciais do EF foram a etapa de ensino cuja nota mais cresceu nesse período, sendo a única a alcançar o patamar estabelecido pela meta 7 do PNE relativo ao ano de 2015 (Gráfico 1 e Tabela 7):

Gráfico 1: Histórico do Ideb nacional



Fonte: INEP, <http://Ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=1134097> , acesso em 18/06/2018. Elaboração: TCE/MG

Tabela 7: Comparativo entre o Ideb nacional de 2015 e índice estabelecido pela meta 7 do PNE para o mesmo ano

	Meta 7 / 2015	Ideb nacional	Diferença
Anos iniciais EF	5,2	5,3	+0,1
Anos finais EF	4,7	4,2	-0,5
Ensino médio	4,3	3,5	-0,8

Fonte: INEP, <http://Ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=1134097> , acesso em 18/06/2018. Elaboração: TCE/MG

Observa-se que os dois indicadores que compõe o Ideb diminuem nas etapas mais adiantadas de ensino, o que indica que a piora da nota total guarda relação direta e proporcional com esses dois indicadores (Tabela 8).

Tabela 8: Detalhamento do Ideb nacional de 2015

	Índice de aprendizado	Taxa de aprovação	Ideb
Anos iniciais EF	5,74	92%	5,3
Anos finais EF	4,97	84%	4,2
Ensino Médio	4,25	82%	3,5

Fonte: INEP, <http://Ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=1134097> , acesso em 18/06/2018 - Elaboração: TCE/MG

As notas do Ideb de Minas Gerais foram um pouco melhores que as nacionais em 2015; ainda assim, só os anos iniciais do EF alcançaram o patamar estabelecido pela meta 7 do PNE (Tabela 9):

Tabela 9: Comparativo entre o Ideb nacional e o estadual de 2015

	Brasil, Escolas públicas	Minas Gerais, Escolas públicas	Minas Gerais, Escolas estaduais
Anos iniciais	5,3	6,1	6,3
Anos finais	4,2	4,6	4,5
Ensino médio	3,5	Não informado	3,5

Fonte: INEP, <http://Ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=1134097> , acesso em 18/06/2018 - Elaboração: TCE/MG

2.4 O Município de Tabuleiro

O Município de Tabuleiro foi fundado em 1953, quando se emancipou de Rio Pomba. Situa-se a 274km de Belo Horizonte, na mesorregião de Zona da Mata e na Microrregião de Ubá. Em 2010, Tabuleiro possuía 4.076 habitantes numa área de 211.382km². O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é considerado elevado - 0,724 e 36% da população vive com menos de meio salário mínimo por mês. (IBGE)

No que tange a educação, Tabuleiro é o 28º município mineiro com maior taxa de escolarização de crianças entre 6 e 14 anos; 99,6% da população dessa idade está matriculada na escola. (IBGE)

O Ideb de Tabuleiro relativo aos anos iniciais do EF corresponde ao da EM João XXIII, que é a única escola a ministrar o quinto ano do EF no Município. A nota alcançada em 2015 foi 4,6, inferior ao patamar estabelecido pela meta 7 do PNE, que foi 5,2, e inferior ao resultado nacional e estadual.

Como já demonstrado, o Ideb é composto de dois indicadores, um de aprendizagem e um de fluxo escolar. Analisando esses dois indicadores separadamente, e tendo como base de comparação o Ideb nacional e estadual, observa-se que o resultado de aprendizagem do Município de Tabuleiro está bem próximo do resultado nacional, de modo que a diferença mais significativa está nas taxas de aprovação, como pode ser analisado na tabela abaixo:

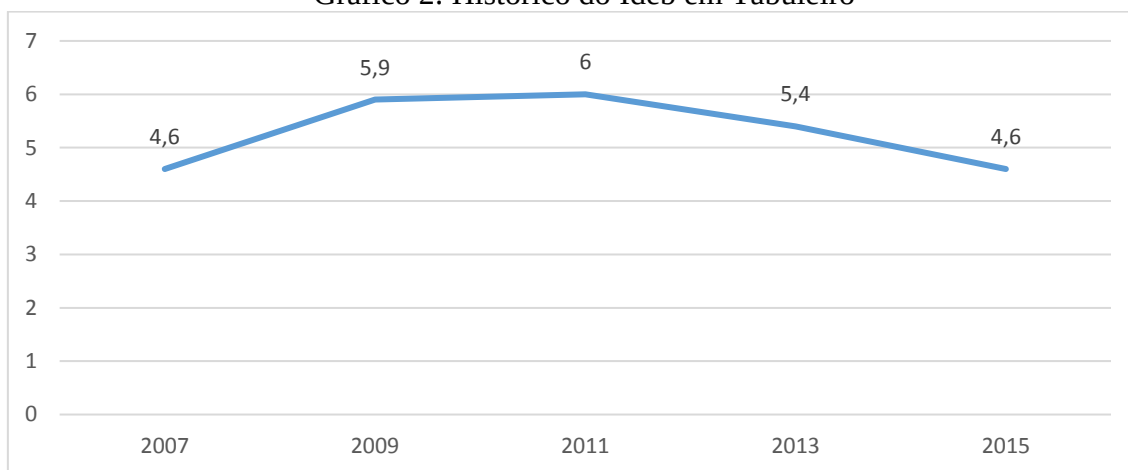
Tabela 10: Comparativo do detalhamento do Ideb

	Aprendizagem	Aprovação	Ideb
Brasil	5,74	92%	5,3
Minas Gerais	6,22	98%	6,1
Tabuleiro	5,73	80%	4,6

Fonte: QEdú, <http://www.qedu.org.br/entrar/>, acesso em 18/06/2018 - Elaboração: TCE/MG

Um dado relevante é que em 2009 e 2011 Tabuleiro obteve um bom resultado do Ideb dos anos iniciais do EF, mas em 2013 a nota piorou e em 2015 regrediu para o mesmo patamar de 2007 (Gráfico 2):

Gráfico 2: Histórico do Ideb em Tabuleiro



Fonte: QEdú, <http://www.qedu.org.br/entrar/>, acesso em 18/06/2018

Elaboração: TCE/MG

É importante mencionar que, após a conclusão deste relatório, foi divulgado o Ideb de 2017, e a nota de Tabuleiro melhorou de maneira considerável em relação a 2015, passando de 4,6 para 5,7.

3. OS IMPACTOS DA GESTÃO MUNICIPAL NA QUALIDADE DE ENSINO

Para o alcance da garantia de aprendizagem dos alunos, é necessária uma boa gestão municipal, que se inicia com um programa de governo bem estruturado e um plano de transição de gestão para os anos em que ela ocorre.

A auditoria buscou discutir a perspectiva da gestão municipal para o atingimento da qualidade da educação nos anos iniciais do EF no Município de Tabuleiro.

Dessa forma, partiu-se da seguinte questão: Quais aspectos da gestão municipal impedem o oferecimento da educação de qualidade no Município de Tabuleiro e que podem ser aperfeiçoados de forma a melhorar o índice do Ideb?

As informações apresentadas foram colhidas mediante ofícios, *e-mail* da SME, entrevistas com a Secretária de Educação, diretores escolares, coordenadores pedagógicos, questionários respondidos pelos professores que atuam nos anos iniciais do EF e observação direta da estrutura física das escolas.

3.1 Situação encontrada

O ano de 2017 foi marcado pela transição da gestão municipal. Ao assumir a Prefeitura, em janeiro de 2017, a atual gestora e sua equipe de trabalho depararam com cenário de desestruturação e desorganização. Após indagações e aplicação de questionários, foram relatados à auditoria problemas atuais deixados pela gestão anterior.

Ao realizar o trabalho de campo, a auditoria entrevistou os principais *stakeholders* envolvidos nos anos iniciais do EF. Em respostas aos questionários, os entrevistados relataram à auditoria que receberam as escolas com deficiências e problemas como dificuldades na transição de gestão e ausência de indicador próprio e auto avaliação educacional, bem como avaliação quanto a meta 7- Ideb.

Diante do exposto, a auditoria procurou averiguar as dificuldades da gestão municipal que levam a essas deficiências.

3.2 Critérios

A CF/88 estabelece que a educação no Brasil é descentralizada e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem trabalhar em regime de colaboração, articulando entre si as ações que garantam a equidade e a qualidade no atendimento das crianças e jovens, nos seguintes termos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V- proporcionar meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. (...) (grifo nosso)

(...)

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

(...)

IV- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

(...)

VII- garantia do padrão de qualidade. (grifo nosso)

(...)

Art. 208 (...)

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

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

(...)

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (grifo nosso)

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (grifo nosso)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização,

garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (grifo nosso)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96 – “LDB”) estabelece, no art. 11, V, a incumbência dos Municípios de “*organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados*”.

O PNE (Lei Federal nº 13.005/2014) traz as diretrizes para a educação com metas e estratégias nos termos abaixo discriminados:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas

(...)

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

(...)

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

(...)

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

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

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

(...)

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

(...)

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

(...)

ANEXO

METAS E ESTRATÉGIAS

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

Estratégias:

(...)

7.2) assegurar que:

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

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

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

(...)

7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;

(...)

7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os

menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios;

7.10) fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

(...)

7.36) estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

O Plano Decenal Municipal de Educação de Tabuleiro (Lei Municipal nº 686/2015) também traz direcionamentos para as ações de educação no Município, estabelecendo metas e estratégias:

(...)

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Estratégias:

(...)

5.2) Instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental;

(...)

Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (...)

Estratégias

(...)

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

7.4) Induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação

continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;
(...)

7.7) Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;
(...)

7.9) Orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios;

7.10) Fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

(...)

7.32) Fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;

(...)

7.36) Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Sobre a transição de gestão, cita-se a existência, no âmbito federal, da Lei nº 10.609/2002 que trata da instituição da equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo do Presidente da República e dá outras providências:

Art. 2º. A equipe de transição de que trata o art. 1º tem por objetivo inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, a serem editados imediatamente após a posse.

§1º. Os membros da equipe de transição serão indicados pelo candidato eleito e terão acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos de Governo Federal.

Art. 3º. Os titulares dos órgãos e entidades da Administração Pública federal ficam obrigados a fornecer as informações solicitadas pelo Coordenador da equipe de transição, bem como a prestar-lhes o apoio técnico e administrativo necessários aos seus trabalhos.

Como paradigma, cita-se o Decreto nº 7.221/2010 que apresenta os princípios da transição governamental, além dos estabelecidos no art. 37 da CF/88, os seguintes princípios: colaboração entre o governo atual e o governo eleito, transparência da gestão pública, planejamento da ação governamental, continuidade dos serviços prestados à sociedade, supremacia do interesse público e boa fé e executividade dos atos administrativos. O art. 4º deste Decreto estabelece as informações que terá acesso, nos seguintes termos:

Art. 4º. O candidato eleito para o cargo de Presidente da República poderá indicar equipe de transição, a qual terá acesso às informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades da administração pública federal, recolhidos ou não a arquivos públicos relativas:

I - às atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive relacionadas à sua política, organização e serviços;

II- às contas públicas do Governo Federal;

III - à estrutura organizacional da administração pública;

IV- à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; e

V - a assuntos que requeiram adoção de providências, ação ou decisão da administração no primeiro quadrimestre do novo governo.

No âmbito estadual e municipal, observa-se a existência da lei mineira nº 19.434/2011 que “*dispõe sobre a instituição de comissão de transição por candidato eleito para o cargo de Governador do Estado ou Prefeito Municipal*”, a qual, no art. 1º, menciona o direito de instituir-se comissão de transição, com o objetivo de inteirar-se do funcionamento dos órgãos e das entidades das administrações públicas estadual ou municipal e preparar os atos de iniciativa do novo governador ou prefeito a serem editados imediatamente após a posse.

Ainda vale citar a existência da cartilha² “*Orientações para o gestor municipal – Encerramento de mandato*” elaborada no ano de 2012 pela Controladoria Geral da União a qual traz orientações para o gestor municipal no encerramento de mandato e visa a contribuir para a manutenção do planejamento dos projetos e programas governamentais. A cartilha apresenta sugestões para transição de governo, informando os passos a serem seguidos em momento de transição.

Em primeiro lugar, a cartilha orienta e sugere a instalação da equipe de transição, “*mediante ato normativo específico com datas de início e encerramento dos trabalhos, identificação de finalidade e forma de atuação*”. Em seguida, é sugerido que os órgãos e entidades preparem relatórios para apresentação para a equipe de transição informando, em suma, decisões tomadas com repercussão e relevância no futuro, a relação dos órgãos e entidades com os quais o município tem maior interação e os motivos desta interação, as principais ações, projetos e programas executados ou não e a relação atualizada de nomes, endereços e telefones dos principais dirigentes do órgão e entidades, bem como os servidores ocupantes dos cargos de chefia. Após as citadas providências iniciais, a cartilha sugere disponibilizar as principais informações gerenciais locais.

A equipe de transição deverá ter amplo acesso, entre outras, às informações relativas a:

- Dados referentes ao PPA, LDO e LOA, inclusive anexos, demonstrativos etc.;
- Contas Públicas (número das contas, agências e bancos), inclusive anexos com demonstrativos dos saldos disponíveis, devidamente conciliados, dos restos a pagar e da dívida fundada, bem como a relação de documentos financeiros de longo prazo contratos de execução de obras, consórcios, convênios e outros, pagos e a pagar, etc.;
- Valores médios mensais recebidos a título de transferência constitucionais, efetuados pelo Banco do Brasil, bem como das transferências fundo a fundo (FNS e FNAS), FUNDEB, gestão plena da saúde e relativas ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 29.
- Relação atualizada dos bens patrimoniais e levantamento de bens de consumo existentes no almoxarifado.
- Estrutura funcional da Administração Pública, com demonstrativo do quadro dos servidores.
- Relação dos atos expedidos no período de 1º de julho a 31 de dezembro, que importem na concessão de reajuste de vencimentos, ou em nomeação, admissão, contratação ou exoneração de ofício, demissão, dispensa,

² Brasil. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Orientações para o Gestor Municipal: encerramento de mandato / Secretaria de Relações Institucionais. -- Brasília: SRI, 2012. Retirada do site: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-encerramento-mandato-2012.pdf>. Data da pesquisa: 03.04.2018.

transferência, designação, readaptação ou supressão de vantagens de qualquer espécie do servidor público estatutário ou não.

- Comprovante de regularidade com a previdência social;
- Ações, projetos e programas de governo em execução, interrompidos, findos ou que aguardam implementação;
- Assuntos que requeiram a adoção de providências, ação ou decisão da administração nos cem primeiros dias do novo governo;
- Inventário de dívidas e haveres, bem como a indicação de outros assuntos que sejam objeto de processos judiciais ou administrativos.

3.3 Análise das evidências

Segundo o parágrafo único do artigo 211 da CF/88, na área da educação, os municípios atuam, prioritariamente, nos ensinos infantil e fundamental e o fazem organizando, mantendo e desenvolvendo as instituições oficiais de educação, exercendo ação redistributiva de recursos e supervisionando a efetividade e qualidade do ensino, tendo em vista que a educação não é programa de determinado governo, mas um programa de Estado, uma vez que é amparada na CF/88.

Atingir uma educação de qualidade é uma obrigação dos gestores que se comprometem em fortalecer e desenvolver a localidade para a qual foi eleito. A política pública exige gestores com visão intersetorial e sistêmica e, sobretudo, aptos à construção e desenvolvimento dos vários setores locais, seja revendo ações que necessitam de ajustes, seja dando continuidade de projetos e ações já iniciados, seja iniciando novos projetos, mas sempre visando o oferecimento de serviços à comunidade assegurados pela CF/88 como saúde, segurança, educação, dentre outros.

No ano de 2016, ocorreram eleições municipais, oportunidade na qual novo gestor foi eleito, assumindo a Prefeitura do Município de Tabuleiro em janeiro de 2017.

Um aspecto considerado importante pela auditoria foi a dificuldade na transição de gestão da administração municipal, principalmente, nos aspectos ligados à área da educação.

De acordo com relato da Secretária de Educação Municipal, *“a SME pegou uma sucessão de gestão muito tumultuada. Colocaram uma sacola de chaves sem indicação da escola. Não passaram senha(...), ninguém ensinou o que poderia fazer para a gestão da escola. (meio que “toma que o filho é seu”)*”. Ela chegou com todo o gás e teve que

aprender o be-a-bá da gestão da escola. Dificuldade de saber o que fazer na escola. Nada organizado. O Ideb da gestão anterior estava alto e foi caindo. ”

A transição de governo deve ter como objetivo propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de Prefeito receba do chefe do Poder Executivo em exercício todas as informações necessárias à implementação da nova gestão, inteirando-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a administração municipal permitindo ao eleito a preparação dos atos a serem editados após a posse.

Verificou-se que a transição de gestão no Município de Tabuleiro não ocorreu de maneira harmônica, de forma a continuar o sistema de ensino e que a educação não sofresse impacto.

É importante que o Município se organize para que a mudança da gestão local não implique paralização de ações escolares como, por exemplo, distribuição de materiais e livros didáticos, adequações de prédios escolares, bibliotecas, fornecimento de água, esgoto sanitário, eletricidade, *internet*, instrumentos pedagógicos e programas de formação inicial e continuada de docentes e apoio técnico e financeiro disponibilizado aos municípios e melhoria na infraestrutura física e tecnológica das escolas.

É relevante trazer à tona a discussão da importância de que, no último ano de mandato, uma série de providências deve ser adotada e uma maior atenção de todos aqueles que lidam com a Administração Pública, sendo que a atual administração é responsável pela produção e guarda de toda a estrutura relativa à sua gestão até último dia de mandato, propiciando aos futuros administradores condições para o recebimento da nova gestão e seu repasse com as devidas prestações de contas, relatórios sobre aplicações de recursos recebidos e sobre a conservação da estrutura física dos prédios públicos.

Ainda com vistas à transição de gestão, deve-se citar a obrigação da continuidade dos programas federais implementados pelos governos municipais e, para isso, seria fundamental que a gestão anterior repassasse à equipe de transição todas as informações pertinentes a cada programa em execução, e encaminhasse as prestações de contas, documentos e comprovantes aos órgãos federais responsáveis pelos respectivos programas, antes do encerramento de seus mandatos.

Conforme se percebe, a ausência de programa de transição de gestão e a falta de diálogo entre as duas gestões acarretaram poucas condições da atual gestão de

operacionalizar suas ações e conduzir os alunos dos anos iniciais do EF a atingirem o patamar mínimo exigido pelo Ideb.

A troca de gestão nos municípios não pode acarretar prejuízos para os munícipes. O processo de transição dos governos municipais não pode impactar negativamente as escolas, culpando ou penalizando os alunos. Deve-se assegurar o patamar mínimo de fornecimento de serviços educacionais e de aprendizado neste momento de transição.

Constatou-se, ainda, deficiência na utilização de indicadores e avaliação para a melhoria do EF1. A auditoria questionou à gestora municipal sobre a existência de indicadores próprios do Município que auxiliem a avaliação e possibilitem a orientação às escolas para a melhoria do Ideb e se possuíam instrumentos de auto avaliação ao final de cada etapa para averiguar pontos fracos e fortes. De acordo com entrevista e resposta ao Of. 22769/2017/DFME, a SME afirmou que não há sistema de auto avaliação das escolas e indicador de avaliação próprio do Município. De acordo com informação da diretora da escola, a SME não constituiu indicadores próprios com base no perfil dos alunos e profissionais de educação, condições de infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos e outros que auxiliem a avaliação e possibilitem a orientação às escolas para a melhoria do IDEB, conforme proposto na estratégia 7.4 do PNE.

3.4 Causas

Todas essas dificuldades na gestão da educação ocorreram devido aos seguintes fatores, conforme exposto no item anterior:

- Ausência de equipe de transição de gestão; ausência de repasse de informações ao gestor eleito; falta de atuação dos principais atores responsáveis na educação para transição eficaz da gestão, uma vez que não atuaram em conjunto.
- Deficiência de planejamento na gestão, com falta de indicador municipal, para auxiliar na melhoria da avaliação das escolas.
- Falta de incentivo e orientação para utilização do Ideb.

3.5 Efeitos

Como efeitos das deficiências de gestão apontadas podem ser destacados:

- Dificuldades no início da gestão do atual eleito pela falta de informações anteriores e desorganização administrativa.
- Impossibilidade de uma educação de melhor qualidade.
- Dificuldade de monitoramento e correção dos pontos vulneráveis para melhoria na aprendizagem do aluno do EF1.
- Dificuldades em atingir os objetivos propostos no PNE.

3.6 Recomendações

A partir do exposto, propõem-se à SME as seguintes recomendações:

- Preparar relatórios relativos a situação da educação no Município para apresentação à equipe de transição, informando, em suma, decisões tomadas com repercussão e relevância no futuro.
- Formar equipe de transição, quando da época da eleição, para atuação em conjunto com a nova gestão eleita, mediante ato normativo específico com datas de início e encerramento dos trabalhos, identificação de finalidade e forma de atuação, com o objetivo de repassar informações gerenciais e organizar documentação relativa à área da educação para o gestor eleito.
- Elaborar indicador municipal que permita avaliar anualmente a evolução no aprendizado do aluno e incentivar sua utilização, além do Ideb, com objetivo de aprimoramento na avaliação da qualidade do EF nos anos iniciais.

3.7 Benefícios esperados

Espera-se com a adoção das recomendações propostas:

- Ampliar a oferta de informação entre as gestões municipais, principalmente, ligadas à área da educação.
- Permitir, com a criação e utilização dos indicadores, um melhor planejamento de ações específicas para correção das fragilidades detectadas nos anos iniciais do EF no Município de Tabuleiro.

4. GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

O presente capítulo tem o objetivo de trazer à tona a questão da gestão escolar democrática e os impactos na melhoria da qualidade da educação no Município de Tabuleiro.

Existem indicadores que apontam a existência de práticas de gestão democrática como a eleição de diretor escolar, elaboração de instrumentos institucionais pedagógicos como o PPP, o Regimento Escolar e o Planejamento Anual, bem como a atuação efetiva dos Conselhos Escolares nos assuntos administrativos, financeiros e pedagógicos das escolas.

Ainda no assunto gestão escolar, analisou-se a infraestrutura das escolas municipais que ofertam os anos iniciais do EF.

Diante do exposto, partiu-se da seguinte questão: Quais aspectos da gestão escolar podem ser apontados como desatualizados ou irregulares podendo ser aperfeiçoados de forma a contribuir para a melhoria do Ideb no Município?

É importante ressaltar que, nos últimos resultados do Ideb relativos aos anos de 2013 e 2015³, o índice que mede a qualidade da educação no Município regrediu por duas vezes, conforme mencionado nos capítulos iniciais.

As informações apresentadas foram colhidas em ofícios, *e-mails*, entrevistas com a Secretária Municipal, diretores, coordenadores pedagógicos, questionários respondidos pelos professores que atuam nos anos iniciais do EF e observação direta da estrutura física e funcionamento das escolas.

4.1 Situação encontrada

Os índices que medem a qualidade da educação no Município de Tabuleiro decaíram por duas avaliações consecutivas do Ideb (2013 e 2015), motivo pelo qual foi inserido na amostra desta auditoria.

O ano de 2017 foi marcado por mudanças de gestão no Município de Tabuleiro. Em janeiro de 2017 iniciou-se uma nova gestão com nova equipe de governo. Portanto, os índices do Ideb de 2013 e 2015 refletem as ações e projetos das gestões anteriores.

³ Até a data de elaboração deste relatório (agosto de 2018), o resultado do IDEB relativo ao ano de 2017 ainda não tinha sido divulgado.

Procurou-se verificar, portanto, se a atual gestão coloca em prática o instituto da gestão democrática nas escolas que ofertam os anos iniciais do EF, estendendo esta análise nos aspectos relacionados à infraestrutura física das escolas auditadas.

4.2 Critérios

A CF/88, a LDB, o PNE e o PME de Tabuleiro trazem em seu bojo a afirmação de que a qualidade da educação está atrelada à gestão democrática com participação e responsabilidade de todos: profissionais da educação, família, setores da sociedade civil, agindo de maneira articulada e com o propósito de ampliar o controle social.

CF/88:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

III – Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, (...)

VI – Gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

VII – Garantia de padrão de qualidade.

A LDB, além de estabelecer que *“os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”*, dispõe também que:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

(...)

VIII- gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX – Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

(...)

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares e equivalente. (Grifo nosso)

(...)

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

(...)

II – aquisição, manutenção, construção, e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III-uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.

O PNE traz em suas diretrizes a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública e determinou no item 7.18 que toda escola pública até 2024 apresente os itens necessários para que a sua infraestrutura seja considerada de qualidade, nos seguintes termos:

Art. 2. São diretrizes do PNE:

(...)

VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

(...)

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

O PME de Tabuleiros, Lei nº 686, de 19 de junho de 2015, estabelece:

Meta 02. Universalizar em parceria com o Estado o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa de idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE

2.8 – Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio de estreitamento das relações entre as escolas e as famílias;

(...)

Meta 07. Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (...)

7.28 – Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cristã, com os propósitos de que a educação seja assumida com responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.

(...)

Meta 19. Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas prevendo e negociando recursos e apoio técnico do Estado e da União para tanto.

19.6 – estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos políticos pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação dos docentes e gestores escolares;

19.7 – favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.

Os critérios dos itens referentes aos laboratórios de informática e ciências, bibliotecas e salas de leitura e quadras esportivas foram retirados das ações estratégicas do item 2 do Plano Estadual de Educação, conforme disposto abaixo:

Art. 2º. As ações estratégicas e as metas a que se refere o *caput* deste artigo, concernentes às áreas de competência dos sistemas de ensino estadual e municipal.

Parágrafo único. As ações estratégicas e as metas a que se refere o *caput* deste artigo, concernentes às competências dos Municípios, nos termos do § 2º do art. 211 da Constituição Federal, têm caráter de recomendação e constituem diretrizes para a elaboração dos planos decenais de educação pelos Municípios.

(...)

2- Ensino fundamental

2.1. Ações estratégicas:

(...)

2.2.15 – Implantar laboratórios de informática conectados à internet em todas as escolas, em até dois anos, garantindo-se suporte técnico, manutenção e atualização dos equipamentos e programas.

2.2.16 – Garantir que, em cada Município mineiro, no mínimo uma escola tenha quadra esportiva coberta, em até quatro anos, e 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas tenham quadra esportiva coberta, em até dez anos.

2.2.17 – Implantar laboratórios de ensino de ciências em todas as escolas, em até cinco anos, com profissionais especializados e equipamentos adequados, assegurando seu funcionamento em todos os turnos.

2.2.18 – Implantar, em todas as escolas, bibliotecas ou salas de leitura com acervos atualizados e orientação de profissionais habilitados, em até três anos, assegurada, nas escolas com mais de mil alunos, a assistência permanente de profissional qualificado durante o funcionamento dos turnos escolares.

O Plano Municipal Decenal de Educação (PMDE) do Município de Tabuleiro, Lei nº 686, de 19 de junho de 2015, com vigência por 10 anos, dispõe seu art. 2º, item IV, dentre suas diretrizes a “*melhoria da qualidade da educação*”.

E o seu anexo I, dispõe em suas metas e estratégias, sobre a estrutura das escolas de EB, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação.

4.3 Análise das evidências

A gestão escolar democrática é o processo de gestão pedagógica, gestão financeira e gestão administrativa que propicia aos envolvidos no processo educacional de uma escola (gestores, diretores, professores, pais, alunos e pessoal administrativo) a

responsabilidade de obter resultados relacionados à melhoria da qualidade do ensino e a efetiva aprendizagem dos alunos.

A mestra em educação, Josiane Gonçalves Santos⁴, em seu artigo denominado “A gestão democrática na Escola Pública”, nos ensina que:

A gestão pedagógica é o principal vértice da gestão da instituição de ensino que deve ter como objetivo e compromisso, o desenvolvimento e aprendizagem de seus alunos. Suas ações visam o ‘gerenciamento’ do trabalho educativo desenvolvido na instituição de ensino, sempre de acordo com o estabelecido no projeto político-pedagógico, no regimento escolar e na legislação vigente.

A gestão financeira se caracteriza pela administração dos recursos financeiros da escola que necessita, para atingir seus fins educacionais, planejar suas ações a partir de prioridades estabelecidas. Para tanto, é fundamental e eficaz administração dos recursos financeiros que são repassados pelo governo, além das verbas próprias, que são arrecadadas por meio de festas, bazares, rifas ou doações. A utilização desse dinheiro exige que o gestor aja em acordo com as normas e diretrizes de mantenedora, sempre em prol da melhoria do trabalho pedagógico.

A gestão administrativa está relacionada à orientação e monitoramento de processos, recursos e profissionais na busca de atingir os melhores resultados. Além dos processos pedagógicos, envolve também a administração das atividades de apoio, tais como: secretaria, serviços gerais, atividades de limpeza e manutenção da estrutura física e material.

Todos os envolvidos no processo educacional são responsáveis pela efetiva aprendizagem dos alunos. A gestão escolar democrática, princípio constitucional (art. 206, VI) é um ato político com tomada de decisões coletivas e desenvolvimento de ações autônomas, cooperativas e com pluralismos de ideias.

Segundo a mesma autora⁵:

A participação de todos é condição essencial para a gestão democrática. No contexto escola, a participação efetiva da comunidade no desenvolvimento do trabalho pedagógico pressupõe transparência nas decisões e representatividade de todos os segmentos, pois, se a escola tem como um de seus principais objetivos propiciar uma educação que conduza à cidadania deve organizar-se de forma a desenvolver relações horizontais de cooperação e solidariedade de todos os envolvidos no processo pedagógico.

Participar é ter poder de definir os fins e os meios de uma prática social (...) a participação seria mais bem traduzida como uma estratégia/pedagogia de aprender a ter poder, a se fazer tomar em consideração, a fazer valer a importância econômica, política e cultural das pessoas, categorias ou classes que estejam participando de um determinado processo social (...). Participação, portanto, é a aprendizagem do poder de todos os momentos e lugares em que se esteja vivendo e atuando.

⁴ A gestão democrática da Escola Pública – Josiane Gonçalves Santos – Mestre em Educação. Artigo <http://www.educacao.curitiba.pr.gov.br/conteudo/a-gestao-democratica-na-escola-publica/5518> - acesso em 31.08.2018

⁵ Idem 2

(...)

Daí a importância da instituição escolar garantir espaço para que a diversidade e o pluralismo de ideias se manifestem, possibilitando que os diferentes segmentos da comunidade reflitam e participem das decisões em prol da melhor formação possível para todos os estudantes. (...)

Toda escola deve se configurar como um ambiente que propicie condições de igualdade de participação a todos, propiciando meios e oportunidades para que concretize a gestão democrática. (...)

A escola pública é, sem dúvida, um dos principais elementos constitutivos de uma sociedade democrática. (...)

São indicadores da gestão democrática a eleição de diretor da escola pública; a existência de PPP, Regimento Escolar e Planejamento Anual construídos com a participação da comunidade escolar e disponíveis para consulta; a atuação da comunidade escolar, através dos Conselhos Escolares, para a escolha na aplicação e na fiscalização de recursos destinados às escolas, inclusive na manutenção da infraestrutura mínima das escolas tanto da área urbana e rural.

Quanto ao primeiro indicador, o acesso ao cargo de diretor escolar através de eleições, o Município de Tabuleiro o cumpre.

A atual diretora da EM João XXIII, Sra. Lucilene das Graças Pinheiro de Oliveira, acessou ao cargo de diretora escolar através de eleições ocorrida em 2015, iniciando seus trabalhos em 2016, e seu mandato será de três anos.

O Regimento Escolar da EM João XXIII, escola urbana que oferta os anos iniciais do EF, prevê a realização de eleições para a escolha da diretora escolar, nos seguintes termos:

DA FORMA DE PREENCHIMENTO, SUBSTITUIÇÃO, MANDATOS

Art. 14 - A Direção da Escola Municipal “João XXIII”, recairá sobre ocupantes do Quadro de Magistério, em exercício na escola há pelo menos 2 (dois) anos, que sejam vencedores em eleição direta.

§ 1º Os candidatos deverão unir-se e formar chapas para a participação no processo letivo.

§ 2º Haverá eleição para diretor escolar, caso haja no mínimo 200 (duzentos) alunos e vice-direção, caso haja no mínimo 350 (trezentos e cinquenta) alunos.

Art. 15 – Caso não tenha candidatos aos cargos e o número de alunos seja inferior a 200 (duzentos) alunos, o Prefeito Municipal nomeará o(a) diretor(a) e/ou a vice diretor(a) à sua livre escolha dentre os servidores que preencham os requisitos deste Regimento, adstritos à Secretária de Educação.

§ 3º São eleitores:

I – Os pais de alunos menores de 16(dezesseis) anos;

II – Os alunos maiores de 16 (dezesseis) anos;

III – Os servidores em exercício na escola.

Art. 16 – O mandato do(a) diretor(a) e do(a) Vice diretor(a) será de 03 (três) anos

Art. 17 – Caso o(a) ocupante do cargo de direção tenha que se afastar a vice diretora assumirá o cargo, se a licença for maior do que 06(seis) meses, o(a) Secretário(a) Municipal de Educação deverá convocar novas eleições num prazo de 60 (sessenta) dias.

O segundo indicador da gestão democrática apontado pela auditoria é a existência de PPP, de Regimento Escolar e do Planejamento Anual organizados, atualizados, disponíveis para consulta e elaborados com a participação da comunidade escolar, agindo de maneira articulada e com o propósito de ampliar o controle social.

Estes instrumentos influenciam nas tomadas das decisões pedagógicas e gerenciais das escolas e devem ter a participação da comunidade escolar.

O PPP é um componente fundamental para organização da escola e se destina a preparar, organizar e estruturar este ambiente auxiliando na tomada de decisões. Sua construção deve ser participativa e democrática, envolvendo os diretores, os professores, os funcionários, os pais e os alunos.

O PPP possui dimensão política pois tem a intenção de formar cidadãos participativos, responsáveis, comprometidos, críticos e responsáveis. A elaboração do PPP deve ter a participação da comunidade escolar e, neste sentido, vale citar o item “*Marco Situacional*” do atual PPP de Tabuleiro que foi elaborado em conjunto com a comunidade escolar, conforme exposto:

7. Marco Situacional

Considerando que a educação deve promover o desenvolvimento global e harmonioso da criança, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual, afetivo e social, a comunidade da E.M. João XXIII coletivamente se reuniu na elaboração do Projeto Político Pedagógico e constatou (...)

O Planejamento Anual tem o objetivo de estruturar a formação dos alunos, estabelecendo o conteúdo, os objetivos, a estratégia e as formas de avaliação. Cada ano escolar deve possuir o Planejamento Anual de forma a contribuir com o desenvolvimento dos alunos nos aspectos didáticos e psicológicos, auxiliando as escolas a definirem seus planos de ação. A preparação deste material também deve envolver a comunidade

escolar, pensando no conteúdo e na forma como será aplicado, as estratégias didáticas e metodologia.

Segundo a diretora da EM João XXII, *“todos os anos fazem uma reunião de planejamento e cada professor recebe uma cópia do Planejamento Anual”*.

O Regimento Escolar define a estrutura administrativa, formação humana, social, didática, acadêmico-pedagógica e disciplinar de uma escola. O Regimento Escolar trata dos objetivos dos estabelecimentos de ensino (níveis/etapas e modalidades de ensino), os princípios e fins da educação, a organização administrativa, a organização da vida escolar e a organização disciplinar.

Segundo a Diretora da EM João XXIII:

Quando chegou no Município, o RE já existia. Ele passou por mudanças no ano passado. Acredita que ele foi desenvolvimento com a direção anterior, professores e corpo administrativo. Os estudantes não participaram pois não tem grêmio estudantil.

Portanto, estes três instrumentos (PPP, Planejamento Anual e Regimento Escolar) foram analisados pela auditoria por serem instrumentos de gestão democrática que garantem à comunidade escolar a participação e o conhecimento dos assuntos afetos à área da educação.

A auditoria verificou que, no Município de Tabuleiro, os referidos documentos estavam organizados, atualizados e disponíveis para consulta, além de terem sido elaborados com a participação da comunidade escolar.

Apesar de ter o índice do Ideb regredido por duas vezes consecutivas, a auditoria constatou a organização e disponibilidade dos instrumentos analisados.

Sabe-se que a nota da avaliação do Ideb resulta de anos de estudos, empenho, políticas públicas, articulação das relações escolares e com o processo de democratização da sociedade e das organizações.

Verificou-se ainda que os conteúdos e as práticas educacionais, os métodos, os conteúdos no Município de Tabuleiro são constantemente ressignificados e atualizados, restando apenas ações pontuais a serem desenvolvidas.

Além disso, é importante ressaltar que o Município, na atual gestão, procura promover o diálogo com a comunidade, abre espaço para a participação social para novas visões e ideias e, assim, fortalece vínculos com aqueles que a compõem.

A auditoria indagou à diretora escolar da EM João XXIII sobre a participação da família (um dos componentes da comunidade escolar) nas práticas educacionais do Município. A diretora informou que:

A participação da comunidade escolar se dá através de reuniões de pais. Os pais não participam muito. As crianças boas, os pais participam mais. Os que mais precisam conversar e falar não vem. Os que comparecem dão ideias, conversam e, quanto ao uniforme, as mães ficam na porta da escola fiscalizando as crianças que chegam sem uniforme. A direção não pode mandar os alunos sem uniforme voltarem para casa, mas as mães fiscalizam.

Portanto, apesar do mitigado envolvimento de alguns pais, o Município pratica ações em que a colaboração, a união, a organização, a construção coletiva da interdisciplinaridade e a articulação das relações escolares com o processo de democratização da sociedade e das organizações aconteçam.

Organizar-se no âmbito da gestão pedagógica e administrativa e financeira na escola pública é um desafio para o gestor, equipe pedagógica, professores, agentes administrativos escolares, pais e alunos. Deve-se fortalecer a articulação na organização escolar pois todos são responsáveis por consolidar as práticas democráticas.

Para isso, é necessário incentivar a política de partilhar estas informações e dados ao Conselho Escolar para que todos tenham ciência deles e, no caso de transição de gestão, os atuais gestores possam transmiti-los aos futuros gestores e não impactem na qualidade de ensino no Município. Neste contexto, é importante replicar a fala da Secretária Municipal de Educação:

A atual gestão pegou uma administração totalmente desorganizada. O caos estava instalado. Colocaram uma sacola de chaves sem a indicação da escola. Não passaram senha. O Conselho do Fundeb estava irregular. Ninguém queria compor o Conselho. Ninguém ensinou o que poderia fazer na gestão da escola. Chegou com todo o gás e teve que aprender o *be-a-bá* da gestão da escola. No início teve dificuldade de saber o que fazer na escola. Nada estava organizado. O Ideb da gestão anterior estava alto e foi caindo.

O conceito de gestão democrática pressupõe a ação participativa em que as pessoas identificam o problema e procuram resolvê-lo de forma conjunta. Todos constroem as soluções para os problemas identificados de forma coletiva a partir da experiência e da partilha do conhecimento.

A gestão democrática é, portanto, a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários da organização, na construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da

escola, enfim, nos processos decisórios da escola, enfocados como mecanismos pelos quais se pode construir e consolidar um projeto de decisão democrática na escola.

O terceiro indicador da gestão democrática é participação da gestão e da comunidade escolar no recebimento, aplicação e fiscalização dos recursos recebidos pela escola. Para ilustrar, citamos a existência do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que destina recursos financeiros às escolas públicas da EB, conforme descrito no *site* do MEC, especificamente no Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE⁶), nos seguintes termos:

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) destina recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas da educação básica (e casos específicos) para uso em despesas de manutenção do prédio escolar e das suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); de material didático e pedagógico; e também para realização de pequenos investimentos, de modo a assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, além de reforçar a participação social e a autogestão escolar. Os repasses são feitos anualmente, em duas parcelas iguais.

O recurso do PDDE é utilizado para aquisição de material de consumo (materiais de limpeza, expediente e manutenção etc.), contratação de serviços (elétricos, hidráulicos etc.) e aquisição de materiais permanentes (impressoras, mobílias etc.) etc.. Este recurso promove a assistência e certa autonomia financeira da escola além de disponibilizar à comunidade escolar participação no emprego do recurso e sua fiscalização.

O recebimento dos recursos do PDDE está atrelado à gestão democrática, pois a comunidade escolar participa da forma como a escola utiliza o recurso, além de opinar na sua aplicação e atuar na fiscalização.

A escola municipal que faz jus ao recebimento do recurso do PDDE no Município é a EM João XXIII e sua unidade executora é a Caixa Escolar Escola Municipal João XXIII, administrada pela diretora da escola.

O Município vem recebendo o recurso, participando as ações à comunidade escolar e prestando contas ao FNDE deste recurso.

O recurso do PDDE é também um instituto da gestão democrática pois também traz a comunidade escolar para dentro da escola. É uma ação que convida a comunidade escolar a participar do emprego dos recursos públicos. Todos podem sugerir e opinar. A decisão acerca da forma de aplicação destes recursos deve ser discutida em conjunto com

⁶ <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde?tmpl=component&print=1>

todos que participam desta Comunidade Escolar. Segundo o *site* do MEC⁷, os Conselhos Escolares têm essas atribuições:

Aos Conselhos Escolares cabe deliberar sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico: analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões: acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação, como prevê a legislação.

É importante frisar, portanto, que o Conselho Escolar, além de fiscalizar e opinar sobre a aplicação dos recursos, mobiliza a comunidade escolar a participar nas atividades que visam a melhoria da qualidade (pedagógico, administrativo e financeira) de educação do Município de Tabuleiro de acordo com os preceitos da gestão democrática.

A EM João XXIII possui Conselho Escolar e, quando da visita da auditoria no Município, foi informado que a última reunião tinha ocorrido em 23.10.2017, possuindo ata de registro do evento, sendo informado que todos os membros possuíam voz ativa com a participação da diretora, dos professores e pessoal administrativo.

Portanto, conclui-se que, em que pese os últimos resultados do Ideb, na atual gestão, objeto deste estudo, quanto aos três indicadores acima citados, o Município coloca em prática o instituto da gestão democrática.

Por fim, entende-se importante citar a questão das estruturas físicas das escolas dos anos iniciais do EF no Município de Tabuleiro por se tratar de fator relevante e por ter implicações diretas na qualidade da educação e ensino.

A escola é um ambiente formador de personalidades e sua estrutura física deve ser atrativa para que aqueles que dela utilizam possam se sentir à vontade para desenvolverem suas atividades e pensamentos.

É também um espaço para o desenvolvimento de atividades intelectuais e motoras, razão pela qual o espaço escolar tem relação direta com a aprendizagem, pois uma infraestrutura descuidada incute naqueles que desfrutam do ambiente sentimentos como desleixo, desvalorização e abandono.

Praticar as atividades escolares em ambiente onde as estruturas são degradadas e precárias e em péssimas condições acaba por desestimular os estudos e contribui até mesmo para o afastamento do aluno da escola.

⁷ Conselhos Escolares: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>. Retirada do site em 09.07.2018

A investigação e os questionamentos foram feitos diretamente nas escolas do Município e foram detectadas inconformidades baseadas nos dispositivos legais federais, estaduais e municipais disponíveis.

Este item tem a finalidade de avaliar a infraestrutura das escolas municipais que ofertam os anos iniciais do EF no Município de Tabuleiro, apontando itens que apresentam inconformidades, propondo melhorias e contribuindo para a elevação do padrão de qualidade na localidade.

No momento da inspeção, foram analisadas as instalações físicas das escolas, compreendendo salas de aula, área de cozinha/serviço, refeitórios, lavatórios, banheiros, local de armazenamento de materiais de limpeza e, alimentos; espaços reservados para a realização das atividades físicas; bem como a existência de bibliotecas; laboratórios de informática; laboratório de ciências; e, por fim, a existência dos Alvarás da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros, bem como a instalação dos equipamentos de segurança (extintores de incêndio).

Quanto aos espaços citados acima, foram detectadas inconformidades. Serão descritas somente as mais relevantes, as que têm previsão legal para seu funcionamento e que possam interferir na melhoria da qualidade do ensino, bem como na segurança dos envolvidos, conforme exposto a seguir:

A. Instalações físicas das escolas

A equipe de auditoria visitou as escolas municipais EM João XXIII (zona urbana) e EM Coronel Cláudio Gomes (zona rural). A escola situada na zona rural oferece Ensino Regular da Pré-Escola e EF. No entanto, conforme dados extraídos do Portal do QEd⁸ no ano de 2017 foram matriculados nesta escola apenas 10 alunos na pré-escola.

Em relação à estrutura da EM Coronel Cláudio Gomes, verificam-se inconformidades tais como: as barras de ferro e o alambrado que delimitam a escola estão bastante corroídos pela ferrugem, o que pode acarretar danos físicos aos alunos; as salas de aula apresentam pisos danificados, armários enferrujados, fios expostos, portas, janelas, maçanetas, e pintura danificadas e estragadas, conforme exemplificado abaixo (figuras 2 a 7):

⁸ <http://www.qedu.org.br/escola/163414-em-coronel-claudio-gomes/sobre>



Figura 2: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Parede e Piso danificados. Trabalho de campo em 24/11/2017 - Fonte: TCE/MG



Figura 3: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Fios expostos. Trabalho de campo em 24/11/2017 - Fonte: TCE/MG



Figura 4: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Armários danificadas e desorganizados. Trabalho de campo em 24/11/2017 - Fonte: TCE/MG



Figura 5: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Janelas danificadas com vidros quebrados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG



Figura 6: Fotos da Escola Municipal Coronel Cláudio Gomes, Zona rural. Carteiras dos alunos bastante danificadas. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG

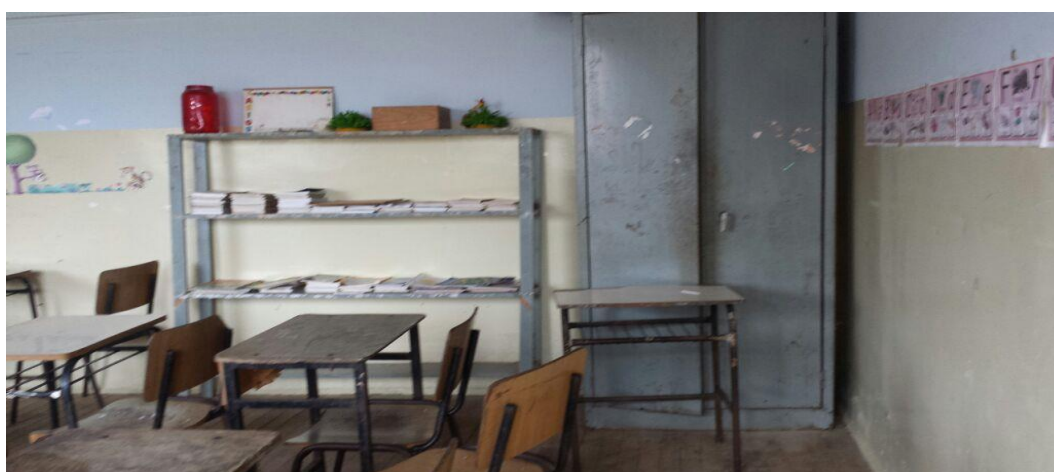


Figura 7: Fotos da Escola Municipal Coronel Cláudio Gomes, Zona rural. Carteiras dos alunos danificadas e armários enferrujados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG

Em relação aos banheiros, cozinha, área de serviço e lavatórios, foram verificadas inconformidades, tais como, pisos danificados, portas danificadas, ausência de saboneteira para higienização das mãos e suporte de papel para a secagem das mãos nos lavatórios, fator relevante para evitar a proliferação de doenças (figuras 8 e 9).



Figura 8: Fotos da EM Coronel Claudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017 - Portas estragadas e pintura danificada. Fonte: TCE/MG



Figura 9: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-Lavatórios não constam saboneteiras e suporte de papel para secagem das mãos. Fonte: TCE/MG

Na cozinha, os materiais de limpeza e os mantimentos não se encontram acondicionados em armários e ficam embaixo da pia sem a devida proteção, permanecendo expostos à ação do tempo e de insetos que colocam em risco a deterioração dos alimentos (figuras 10 e 11).



Figura 10: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-Alimentos acondicionados fora de armários e janelas com pintura danificada - Fonte: TCE/MG



Figura 11: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-Alimentos acondicionados fora de armários expostos à ação do tempo e insetos e que podem acarretar risco aos alimentos - Fonte: TCE/MG

É importante registrar que tais inconformidades não ocorrem na EM João XXIII, situada na área urbana onde a infraestrutura segue padrões diferenciados de qualidade, conforme demonstrado a seguir:



Figura 12: Fotos da EM João XXIII. Banheiros com saboneteira e toalhas para higienização das mãos fator relevante no combate a proliferação de doenças. Trabalho de campo em 23/11/2017 - Fonte: TCE/MG



Figura 13: Fotos da EM João XXIII, área urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017- alimentos devidamente acondicionados. Fonte: TCE/MG



Figura 14: Fotos da EM João XXIII, área urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017- Material de limpeza devidamente acondicionado. Fonte: TCE/MG

Em relação às instalações para portadores de necessidades especiais, a auditoria constatou a existência de adaptações no banheiro das crianças para portadores de necessidades especiais, tais como, instalação de barras de apoio e rampas de acesso para o acolhimento desses alunos (figuras 15 e 16).

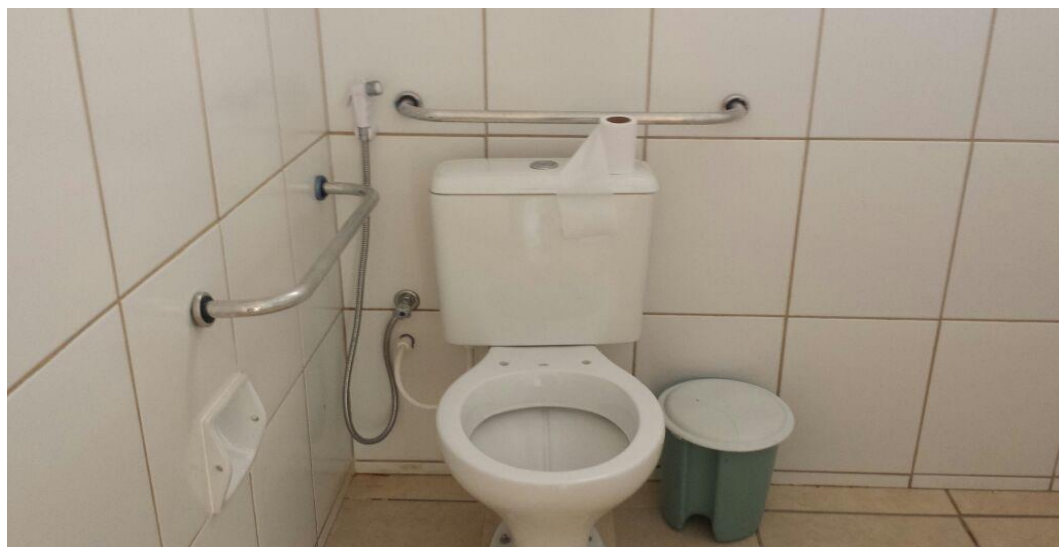


Figura 15: Fotos da EM João XXIII, zona urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017- Banheiro para Portadores de necessidades especiais-PNE. Fonte: TCE/MG.



Figura 16: Fotos da EM João XXIII. Rampa de acesso para deficientes. Trabalho de campo em 23/11/2017 - Fonte: TCE/MG

Como se pode verificar, tratamentos diferenciados são atribuídos às escolas de zona urbana e rural. Diante do evidenciado nessas escolas, constata-se a necessidade de uma política de educação no que diz respeito à infraestrutura, voltada para a escola situada na zona rural. Necessitando, portanto, de ações de transformação, que possa refletir em uma educação de qualidade.

B. Espaço para exercício de atividades físicas/quadra de esportes

Em visita realizada no dia 23/11/2017, na EM João XXIII, a equipe de auditoria constatou que a quadra para a prática das atividades físicas encontrava-se com a pintura danificada e a estrutura enferrujada necessitando de reparos (figura 17).



Figura 17: Fotos da EM João XXIII zona urbana. Quadra com pintura danificada. Trabalho de campo e estrutura enferrujada em 23/11/2017. Fonte: TCE/MG

Em visita realizada no dia 24/11/2017 na EM Coronel Cláudio Gomes, a equipe constatou que o pátio para a prática das atividades físicas encontrava-se com as barras de ferro e o alambrado enferrujados necessitando de reparos (figura 18).



Figura 18: Fotos da EM Coronel Cláudio Gomes, zona rural. Barras de ferro e alambrado enferrujados. Trabalho de campo em 24/11//2017 - Fonte: TCE/MG

Quanto ao desenvolvimento de prática esportiva, o PME estabelece no item 2.9 a meta de *“Promover atividades de desenvolvimento e estímulo a habilidades esportivas nas escolas, interligadas a um plano de disseminação do desporto educacional e de desenvolvimento esportivo nacional”*.

Sobre as quadras poliesportivas, cita-se a existência de programa do FNDE denominado PAR (Plano de Ações Articuladas), conforme descrito abaixo:

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.

Trata-se de uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino.

Assegurar o acesso dos estudantes às vagas escolares disponibilizadas nas instituições de ensino, em especial na educação básica, e sua permanência com sucesso na escola, depende do atendimento a uma série de elementos

estruturais e serviços, dentre os quais se destacam: materiais didáticos e pedagógicos, formação de profissionais, equipamentos e **infraestrutura escolar**. Esses produtos e serviços se relacionam a vários fatores econômicos e sociais e à forma de planejamento, gestão, atuação e colaboração entre os entes subnacionais, proporcionada pela assistência técnica e financeira, concretizada no âmbito do PAR.

Nesse contexto, o PAR apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para quatro dimensões:

1. gestão educacional;
2. formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar;
3. práticas pedagógicas e de avaliação, e
4. infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Com essas informações, o governo federal prioriza e apoia as ações educacionais propostas pelos órgãos estaduais e municipais, com assistência técnica e investimentos vinculados para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Atualmente, essas transferências voluntárias e assistência técnica estruturadas no PAR são realizadas por intermédio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). A ferramenta correlaciona as demandas do ente por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos e identifica as medidas mais apropriadas para solução dos problemas identificados e para execução das ações.

A elaboração do plano é feita em três etapas: diagnóstico da situação educacional, elaboração do plano de trabalho e análise técnica. Concluída a etapa do diagnóstico da situação educacional, o ente, por meio do Simec, elabora o seu Plano de Ações Articuladas e o apresenta ao FNDE e ao MEC. O ciclo atual engloba o período de 2016 a 2019. Cabe ao FNDE apoiar técnica e financeiramente os entes federados a formular seus respectivos planos, avaliando as necessidades educacionais de suas redes de ensino, abrangendo de forma sistêmica as etapas e modalidades da educação básica. Desde seu início em 2007, contemplou diversas ações, conforme segue: (...)

Abrangência do PAR

Ações de Infraestrutura

- Ampliação
- Construção
- Reforma
- Equipamentos
- Ônibus escolares
- Ônibus acessível
- Bicicleta e capacete
- Equipamentos e kit de cozinha
- Brinquedos
- Quadras escolares
- Equipamentos de climatização
- Instrumentos musicais
- Mobiliário
- Computadores, projetores e tablets

O novo ciclo do PAR foi estruturado em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), principal ponto de convergência das políticas públicas educacionais para os próximos dez anos. Suas diretrizes, metas e estratégias canalizam os esforços de estados, municípios e da sociedade civil para consolidar um sistema educacional capaz de garantir o direito à educação em sua totalidade.

A quem se destina?

O PAR foi concebido como uma ferramenta de gestão para o planejamento da política de educação que os municípios, os estados e o Distrito Federal elaboram para um período de quatro anos. Pelas suas características sistêmicas e estratégicas, o PAR favorece as políticas educacionais e a sua continuidade, inclusive durante as mudanças de gestão, constituindo-se como importante elemento na promoção de políticas de Estado na Educação.

Como acessar?

A elaboração do PAR e todo o acompanhamento do seu trâmite são feitos pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec – Módulo PAR), disponível em <http://simec.mec.gov.br>. O Simec é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É através do Simec que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades ou estados. O sistema se encontra disponível para acesso por meio de senha, no endereço simec.mec.gov.br.

(...)

Atuação do FNDE

O FNDE é o órgão responsável pelo gerenciamento tático e operacional dos Módulos do PAR no Simec. Além disso, cabem às áreas técnicas do FNDE e do MEC a análise da coerência entre o que foi solicitado e os dados do Censo Escolar, verificando a viabilidade e a necessidade das demandas de acordo com o diagnóstico da realidade local informada pelos órgãos municipais e estaduais. A partir dessa validação, tem-se o PAR para o município, o estado ou o Distrito Federal.

Tendo em vista a importância da prática esportiva e os benefícios gerados na educação, principalmente nos anos iniciais do EF, a auditoria recomenda a elaboração de plano de ação para reforma das quadras de esportes nas escolas municipais João XXIII e Coronel Cláudio Gomes.

C. Biblioteca

Quanto à instalação de biblioteca, as escolas do Município não possuem espaço para o desenvolvimento de atividades extraclasse relativas ao desenvolvimento da leitura.

Verificou-se, entretanto, que possuem na sala de aula o “Cantinho de Leitura”, conforme exemplificado a seguir:

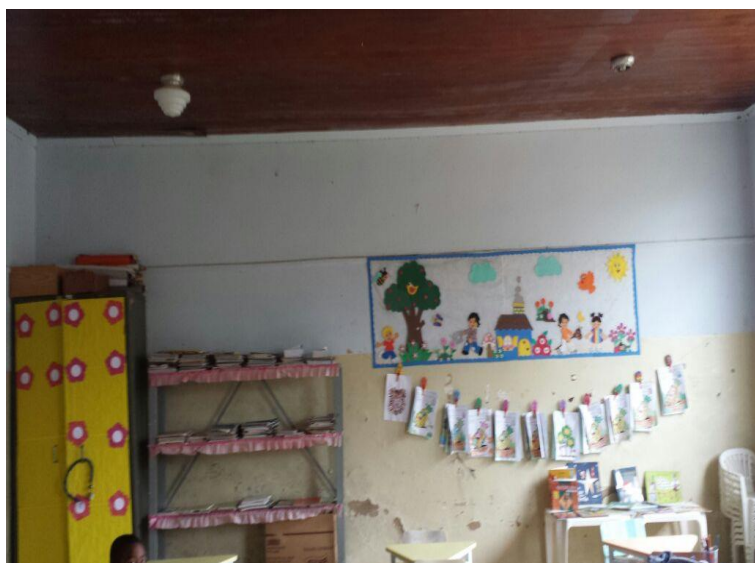


Figura 19: Fotos da EM Cláudio Gomes, zona rural. Trabalho de campo em 24/11/2017-
- Fonte: TCE/MG.



Figura 20: Fotos da EM João XXIII, zona urbana. Trabalho de campo em 23/11/2017
-Fonte: TCE/MG.

O papel da biblioteca deve ter destaque no processo educativo, tendo em vista as informações e materiais que pode oferecer. Sua finalidade primordial é contribuir ativamente com a educação fornecendo aos professores, alunos e demais interessados o material necessário para o enriquecimento do programa escolar bem como a utilização do acervo para despertar o hábito da leitura desenvolvendo o prazer de ler, bem como a capacidade de pesquisa dos alunos, além de servir de suporte para as necessidades de informação no cotidiano.

De acordo com Lourenço Filho (1946, p.4), conforme citado no Artigo de Bernadete Campelo⁹, sobre a importância da biblioteca nas escolas,

Ensino e biblioteca não se excluem, completam-se. Uma escola sem biblioteca é instrumento imperfeito. A biblioteca sem ensino, ou seja, sem a tentativa de estimular, coordenar e organizar a leitura, será, por seu lado, instrumento vago e incerto.

Cabe ainda citar a lei nº 12.244 de 24 de maio de 2010, que dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se biblioteca escolar a coleção de livros, materiais videográficos e documentos registrados em qualquer suporte destinados a consulta, pesquisa, estudo ou leitura.

Parágrafo único. Será obrigatório um acervo de livros na biblioteca de, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, cabendo ao respectivo sistema de ensino determinar a ampliação deste acervo conforme sua realidade, bem como divulgar orientações de guarda, preservação, organização e funcionamento das bibliotecas escolares.

Por fim, torna-se necessário que se estabeleça cronograma de implantação da biblioteca para utilização dos alunos dos anos iniciais do EF do Município de Tabuleiro, estendendo os benefícios, inclusive, para os alunos da zona rural.

D. Laboratório de informática

A auditoria constatou que nas escolas municipais João XXIII e Coronel Cláudio Gomes não existe laboratório de informática. E em entrevista com a Diretora das escolas, foi informado à equipe que *“a unidade da zona urbana possui dois computadores para uso dos professores e da Administração e dois notebooks”*. Informou, ainda, que *“tem acesso à banda larga de alta velocidade para desenvolvimento de trabalhos pedagógicos dos professores e ainda seis impressoras multifuncionais, sendo uma adquirida pela escola, duas defeituosas, e três alugadas”*.

Diante do exposto, torna-se necessário que os gestores estabeleçam um cronograma de implantação do laboratório de informática, para utilização dos alunos dos anos iniciais do EF do Município de Tabuleiro, estendendo os benefícios, inclusive, para os alunos da zona rural, objetivando o desenvolvimento de habilidades no uso de

⁹ <http://gebe.eci.ufmg.br/downloads/ENAN054.pdf>

tecnologias proporcionando uma aprendizagem interativa e de melhor qualidade aos alunos.

E. Laboratório de ciências

A auditoria constatou a inexistência, nas EM João XXIII e EM Coronel Cláudio Gomes, de laboratório de ciências para os alunos dos anos iniciais do EF.

De acordo com Lewin e Lomascólo (1998), citado na monografia de Luciana Gladis Garcia Bombonato¹⁰:

A situação de formular hipóteses, preparar experiências, realizá-las, recolher dados, analisar resultados, quer dizer, encarar trabalhos de laboratório como ‘projetos de investigação’, favorece fortemente a motivação dos estudantes, fazendo-os adquirir atitudes tais como curiosidade, desejo de experimentar, acostumar-se a duvidar de certas afirmações, a confrontar resultados, a obterem profundas mudanças conceituais, metodológicas e atitudinais.

Pode-se depreender, que a realização de atividades práticas pelos alunos é geralmente utilizada para reconstruir e reforçar o aprendizado, bem como facilitar a memorização e fixação do conteúdo aprendido teoricamente em sala de aula.

Torna-se necessário, portanto, que se estabeleça cronograma de implantação de laboratórios de ciências para utilização dos alunos dos anos iniciais do EF do Município de Tabuleiro, estendendo os benefícios, inclusive, para os alunos da zona rural.

F. Quanto à segurança nas escolas

É importante mencionar, ainda, que não foi apresentado à auditoria o Plano de Segurança das escolas materializado no Alvará de funcionamento fornecido pelo Corpo de Bombeiros, exemplificado pela existência de extintores com aferição desatualizada. Também não foi apresentado o Alvará de Vigilância Sanitária das escolas.

4.4. Efeitos

Sob essa perspectiva, ratifica-se a existência da gestão democrática no Município de Tabuleiro manifestada pela escolha do ocupante do cargo de diretor da escola, na elaboração dos instrumentos institucionais-pedagógicos essenciais (PPP, RE, PA), no devido recebimento e controle da aplicação dos recursos do PDDE atrelado à atuação de

¹⁰ http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2617/1/MD_ENSCIE_2011_1_07.pdf

Conselhos Escolares/Fiscal, sugerindo e fiscalizando o recebimento deste recurso; bem como a melhoria da infraestrutura adequada ao atendimento dos alunos e boas condições de trabalho, de forma que a qualidade da educação do Município possivelmente interromperá o declínio dos últimos resultados do Ideb.

4.5 Recomendações

A partir do exposto, propõe-se as seguintes recomendações:

- Manter os instrumentos institucionais pedagógicos (PPP, PA, RE) atualizados, organizados e disponíveis para consultas em geral.
- Promover e fortalecer a atuação dos Conselhos Escolares para que exerçam o papel de guardiões e fiscalizadores dos instrumentos institucionais pedagógicos (PPP, PA, RE), do gerenciamento e fiscalização dos recursos destinados diretamente às escolas municipais.
- Criação de uma política de educação no que diz respeito à infraestrutura, voltada para a escola da zona rural.
- Pesquisar junto ao FNDE os programas existentes que podem ser utilizados nas escolas com objetivo de obter recursos e melhoria na infraestrutura das escolas, e sua implementação quando se fizer necessário.
- Apresentar cronograma de manutenção da estrutura física das escolas que ofertam os anos iniciais do EF, adequando-as à legislação vigente, de acordo com os itens abaixo apontados:
 - Manutenção de pisos e pinturas danificadas, vidros quebrados, fios expostos, portas danificadas, mal acondicionamento dos materiais de limpeza e alimentos;
 - Adaptar instalações sanitárias para PNE na Escola Municipal Coronel Cláudio Gomes;
 - Criação de bibliotecas nas escolas municipais inclusive, para os alunos da zona rural;

- Instalação de laboratórios de informática com acesso, inclusive, para os alunos da zona rural;
- Instalação de laboratórios de ciências com acesso, inclusive, para os alunos da zona rural;
- Atualização dos instrumentos relativos ao plano de segurança das unidades escolares, de acordo com a legislação vigente.

4.6 Benefícios esperados

Com a manutenção e aplicação dos princípios da gestão democrática, materializados pela eleição da direção das escolas; a atualização, o conhecimento e a disponibilização dos instrumentos institucionais-pedagógicos (PPP, RE, PA) para a comunidade escolar; o recebimento dos recursos do PDDE, bem como o apoio ao Conselho Escolar/Fiscal para supervisionar o recebimento e aplicação do recurso; a manutenção da estrutura física das escolas aos padrões mínimos de comodidade para os alunos e corpo docente contribuirá para que a educação no Município retorne aos patamares de conformidade estabelecidos nacionalmente e, assim, o direito e dever da educação será alcançado de maneira plena, contribuindo para o desenvolvimento do País com a formação de cidadãos aptos e cientes de seus direitos e deveres.

5. A IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS E ESTRATÉGIAS DO PNE RELATIVAS À VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES NO MUNICÍPIO DE TABULEIRO

A valorização do profissional da educação é um dos princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado no Brasil de acordo com o inciso V do artigo 206 da CF/88. A LDB também estabelece, no artigo 67, que os sistemas de ensino devem promover a valorização desses profissionais.

Acompanhando a Constituição e a LDB, uma das diretrizes do PNE é a de “valorização dos profissionais da educação” (Art. 2º inciso IX). O plano conta com quatro metas e várias estratégias que especificam questões relativas à forma de contratação, à formação inicial e continuada e à remuneração dos professores.

A valorização dos profissionais da educação foi definida como uma das diretrizes do PNE devido ao pressuposto de que a qualidade do ensino é proporcional ao nível de preparo e de satisfação dos professores. (MEC, 2014, p.12)

A melhoria da educação e, conseqüentemente, dos índices educacionais e das taxas de escolarização da população e o desenvolvimento social e econômico do País estão relacionados, entre outros, à valorização dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica. As pesquisas mostram que professores com formação adequada, com condições dignas de trabalho e que se sentem valorizados contribuem para uma aprendizagem mais significativa dos estudantes, resultando em maior qualidade da educação. (MEC, 2014, p.53)

É importante esclarecer que neste relatório o termo “valorização” está sendo empregado com um sentido amplo, como foi bem explicado no item 10.1 da Lei nº 010172/2001, que instituiu o antigo PNE.

A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente,

- . a formação profissional inicial;
- . as condições de trabalho, salário e carreira;
- . a formação continuada. (grifo nosso)

Isso posto, no contexto dos anos iniciais do EF de Tabuleiro, o objetivo do presente capítulo foi verificar se a Prefeitura está implementando as metas e estratégias do PNE relativas à formação inicial e continuada e às condições de trabalho e de remuneração dos professores.

A forma encontrada para verificar se as metas e estratégias estão sendo implementadas foi a seguinte:

1. Isolar todas as metas e estratégias do PNE que se referiam aos profissionais da educação e que são competência, exclusiva ou não, dos Municípios.
2. Verificar se a Prefeitura está implementando ações nesse sentido.

O PNE, bem como as demais normas que tratam do ensino público no Brasil, utilizam as nomenclaturas “profissionais da educação” ou “profissionais do magistério”, termos que abrangem o professor (docente) e também outros profissionais, como o coordenador pedagógico, o diretor, etc. Contudo, neste capítulo, por uma questão de objetividade que o trabalho exige, optou-se por focar exclusivamente na situação do professor.

Este capítulo se subdivide em “situação encontrada”, “critérios e análise das evidências”, “causas”, “efeitos”, “recomendações” e “benefícios esperados”. Cabe esclarecer que “critério”, neste caso, foi a legislação em que a auditoria se baseou para delinear qual deve ser a situação ideal ou adequada, e “análise das evidências” é uma apresentação mais detalhada e aprofundada da “situação encontrada”. Para facilitar a exposição, optou-se, neste capítulo, por apresentar cada critério seguido da análise das evidências correspondentes, como se verá a seguir.

As informações apresentadas neste capítulo foram colhidas:

- em ofícios e *e-mails* da SME,
- nas entrevistas com a secretária de educação, a supervisora pedagógica e a diretora da EM João XXIII e
- nos questionários aplicados à amostra de seis dos 24 professores dos anos iniciais do EF.

5.1. Situação encontrada

Nesta parte da auditoria foi possível observar que a Prefeitura de Tabuleiro cumpre parcialmente as metas e estratégias do PNE sobre valorização dos profissionais da educação.

A maioria dos professores que responderam o questionário são pós-graduados (cinco sextos). Apesar disso, a formação continuada está deficiente no Município, pois a Prefeitura não ofereceu cursos de capacitação nos últimos anos. Como agravante, os

professores não permanecem na escola durante o horário de atividades extraclasse, o que inviabiliza os grupos de estudos e as trocas de experiência que devem ser vivenciadas entre os professores no ambiente escolar.

Quanto às questões remuneratórias, a Prefeitura paga o piso nacional do magistério público, mas o plano de cargos e vencimentos do Município não prevê progressão na carreira de acordo com o tempo de serviço.

5.2. Critérios / Análises das evidências

5.2.1. Formação inicial

Critério

Com relação à formação inicial dos professores, a legislação estabelece o seguinte:

PNE:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

LDB:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

(...)

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública.

Análise das evidências

De acordo com a resposta da SME de Tabuleiro ao ofício 20.739/DFME/2017, dois professores que lecionam nos anos iniciais do EF do município não possuem formação em nível superior. Mas, atualmente, a Prefeitura exige a graduação em

magistério ou curso similar para o ingresso no cargo, como pôde ser observado no Edital de Concurso Público 071/17.

Todos os professores que responderam o questionário são graduados, sendo que a metade deles realizou a maior parte da graduação na modalidade à distância. Nesse sentido, vale lembrar que o parágrafo terceiro do artigo 62 da LDB dispõe que a formação inicial do profissional do magistério deve ser realizada preferencialmente de forma presencial.

Para contornar essa situação, torna-se ainda mais relevante a formação continuada.

5.2.2. Formação continuada

Critério

O parágrafo 1º do artigo 62 da LDB diz que: “A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial e continuada e a capacitação dos profissionais do magistério.”

O PNE trata o assunto da formação continuada de forma mais abrangente:

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Estratégia 5.6: promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação stricto sensu e ações de formação continuada de professores (as) para a alfabetização;

Estratégia 18.4: prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu

A Resolução CNE/CP nº 2 de 1 de julho de 2015 esclarece um pouco melhor o termo “formação continuada”:

Art. 16. A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como

principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente

Art. 17. A formação continuada, na forma do artigo 16, deve se dar pela oferta de atividades formativas e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades da educação.

§ 1º Em consonância com a legislação, a formação continuada envolve:

I - atividades formativas organizadas pelos sistemas, redes e instituições de educação básica incluindo desenvolvimento de projetos, inovações pedagógicas, entre outros;

II - atividades ou cursos de atualização, com carga horária mínima de 20 (vinte) horas e máxima de 80 (oitenta) horas, por atividades formativas diversas, direcionadas à melhoria do exercício do docente;

III - atividades ou cursos de extensão, oferecida por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto de extensão aprovado pela instituição de educação superior formadora;

IV - cursos de aperfeiçoamento, com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto pedagógico da instituição de educação superior;

V - cursos de especialização *lato sensu* por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto pedagógico da instituição de educação superior e de acordo com as normas e resoluções do CNE;

VI - cursos de mestrado acadêmico ou profissional, por atividades formativas diversas, de acordo com o projeto pedagógico do curso/programa da instituição de educação superior, respeitadas as normas e resoluções do CNE e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes;

VII - curso de doutorado, por atividades formativas diversas, de acordo com o projeto pedagógico do curso/programa da instituição de educação superior, respeitadas as normas e resoluções do CNE e da Capes.

Análise das evidências

Analisando a citada Resolução do CNE, podem-se destacar três aspectos da formação continuada:

- a) cursos de capacitação,
- b) atividades formativas no ambiente escolar e
- c) pós-graduações.

Quanto a esses três aspectos, foi possível observar o seguinte:

a) Cursos de capacitação

De acordo com o parágrafo 1º do artigo 62 da LDB, cabem às secretarias de educação, inclusive à municipal, oferecer cursos de capacitação aos professores. Entretanto, a secretária de educação de Tabuleiro informou que o único curso oferecido aos professores nos últimos anos foi o PNAC (Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa). Ela reconheceu que *“a capacitação é muito pouca”* e pretende investir mais.

Todos os professores que responderam o questionário confirmaram que não tem havido capacitação no município. Mas, diante da questão: *“O que os gestores deste município poderiam fazer para melhorar a qualidade da educação nesta escola no que diz respeito à valorização e à capacitação dos professores?”*, apenas um terço dos professores deram respostas que diziam respeito a capacitação profissional.

b) Atividades formativas no ambiente escolar

As atividades formativas por meio de grupos de estudos e trocas de experiências precisam fazer parte da rotina de trabalho dos professores no ambiente escolar, com o objetivo de repensar e aperfeiçoar as rotinas educacionais, trazendo as teorias e as novas tecnologias para dentro da escola. (ALVAREZ, 2015, RODRIGUES, 2010)

Essas atividades formativas devem ser promovidas e lideradas pelo coordenador pedagógico, mas alguns desses profissionais deixam de promovê-las por estarem ocupados com outras atividades. Além disso, para conseguir implementar a formação continuada, o coordenador pedagógico precisa ser um profissional de excelência, com muita experiência, conhecimento e facilidade para interagir. (ALVAREZ, 2015, RODRIGUES, 2010)

As atividades formativas devem ocorrer durante o horário de atividades extraclasse, que corresponde a um terço da jornada de trabalho docente, de acordo com a Lei nº 11.738/08 no parágrafo 4º do artigo 2º.

Em Tabuleiro, a coordenação pedagógica é exercida pelo ocupante do cargo de supervisor pedagógico.

Durante a auditoria, foram encontrados três indícios de que as atividades formativas que devem ocorrer entre os professores no ambiente escolar não estão sendo desenvolvidas na EM João XXIII:

Primeiro indício:

No questionário alguns professores informaram que durante o ano de 2017 “*não houve supervisora pedagógica em um dos turnos*”. A secretária confirmou que a servidora que ocupava esse cargo tirou várias férias prêmio nesse período antes de se aposentar.

A constatação de que a escola ficou sem supervisor pedagógico por alguns meses é um indício de que não houve atividades formativas nesse período. Mas o mais grave dessa situação é que os gestores não tiveram a iniciativa de substituí-la

Segundo indício:

Diante da pergunta: “*Na sua opinião, quais devem ser as três principais funções do coordenador pedagógico*”, a supervisora pedagógica respondeu: “*auxiliar o professor*”, “*ser o elo entre a família e a escola*” e “*ser o elo entre a diretoria e os professores*”.

Observa-se que a formação continuada não foi mencionada nem literalmente nem com outros termos. Além disso, a supervisora pedagógica se queixou de que na escola “*não há trabalho em grupo*”. Disse que “*os professores mais antigos não aceitam muitas vezes as orientações dos supervisores.*”

No mesmo sentido, diante da seguinte questão aberta (já mencionada no tópico 5.2.2 a: “*O que os gestores deste município poderiam fazer para melhorar a qualidade da educação nesta escola no que diz respeito à valorização e à capacitação dos professores?*”, dois terços dos professores se queixaram da falta de apoio pedagógico.

Terceiro indício:

A formação continuada no ambiente escolar é uma das atividades que devem ocorrer durante o horário de atividades extraclasse, como fica claro nos trechos sublinhados do parágrafo 3º do artigo 18 da Resolução CNE/CP nº 2/2015:

A valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de 1/3 (um terço) da carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício do magistério, tais como:

I - preparação de aula, estudos, pesquisa e demais atividades formativas;

- II - participação na elaboração e efetivação do projeto político-pedagógico da instituição educativa;
- III - orientação e acompanhamento de estudantes;
- IV - avaliação de estudantes, de trabalhos e atividades pedagógicas;
- V - reuniões com pais, conselhos ou colegiados escolares;
- VI - participação em reuniões e grupos de estudo e/ou de trabalho, de coordenação pedagógica e gestão da escola;
- VII - atividades de desenvolvimento profissional;
- VIII - outras atividades de natureza semelhante e relacionadas à comunidade escolar na qual se insere a atividade profissional. *Grifos nossos*

Na Resolução fica claro que a formação continuada no ambiente escolar deve ocorrer durante o horário de atividades extraclasse. No entanto, a supervisora pedagógica informou que no município os professores cumprem esse horário “*em casa*”. Ou seja, se os professores só ficam na escola durante o período em que estão interagindo com os alunos em sala de aula, não sobra tempo para os grupos de estudos e trocas de experiências.

Não foi encontrada legislação que determine expressamente que o professor deve permanecer na escola durante o horário de atividades extraclasse. Mas, analisando as atividades mencionadas na Resolução do CNE/CP nº 2/2015, observa-se que a maioria delas só podem ser realizadas no ambiente escolar (Tabela 11):

Tabela 11: Atividades citadas na Resolução CNE/CP nº 2/2015

Atividades que só podem ser realizadas em grupo ou no ambiente escolar	Atividades que podem ser realizadas individualmente ou fora da escola
I – (...) demais atividades formativas; II - participação na elaboração e efetivação do projeto político-pedagógico da instituição educativa; III - orientação e acompanhamento de estudantes; IV - avaliação de estudantes, (...); V - reuniões com pais, conselhos ou colegiados escolares; VI - participação em reuniões e grupos de estudo e/ou de trabalho, de coordenação pedagógica e gestão da escola; VII - atividades de desenvolvimento profissional; VIII - outras atividades de natureza semelhante e relacionadas à comunidade escolar na qual se insere a atividade profissional.	I - preparação de aula, estudos, pesquisa (...) IV - avaliação (...) de trabalhos e atividades pedagógicas;

Fonte: parágrafo 3º do artigo 18 da Resolução CNE/CP nº 2/2015
Elaboração TCE/MG

Observa-se que mesmo as atividades que podem ser realizadas individualmente seriam mais produtivas com a cooperação de outros professores.

Corroborando no sentido de que não é adequado que os docentes cumpram um terço da jornada de trabalho fora do ambiente escolar, um professor informou no questionário que o horário de atividades extraclasse não está sendo bem aproveitado por alguns colegas. No mesmo sentido, outro professor escreveu: “*Os gestores deveriam cobrar mais de alguns professores para que se dediquem, pesquisem novas formas de aplicar o conteúdo de uma maneira mais lúdica e criativa e que atraia a atenção dos alunos.*”

c) Pós-graduação

A estratégia 18.4 do PNE prevê que os municípios forneçam incentivos para os professores se pós-graduarem. Inspirada nessa estratégia, foi apresentada a seguinte questão no questionário aplicado aos professores:

Quais desses possíveis incentivos da Prefeitura realmente apoiariam ou incentivariam você a se matricular em um curso de graduação ou pós-graduação? (Marque nenhuma ou quantas opções desejar)

() Oferta de transporte até a instituição de ensino superior

() Um plano de carreira que valorize ainda mais quem tem maior formação

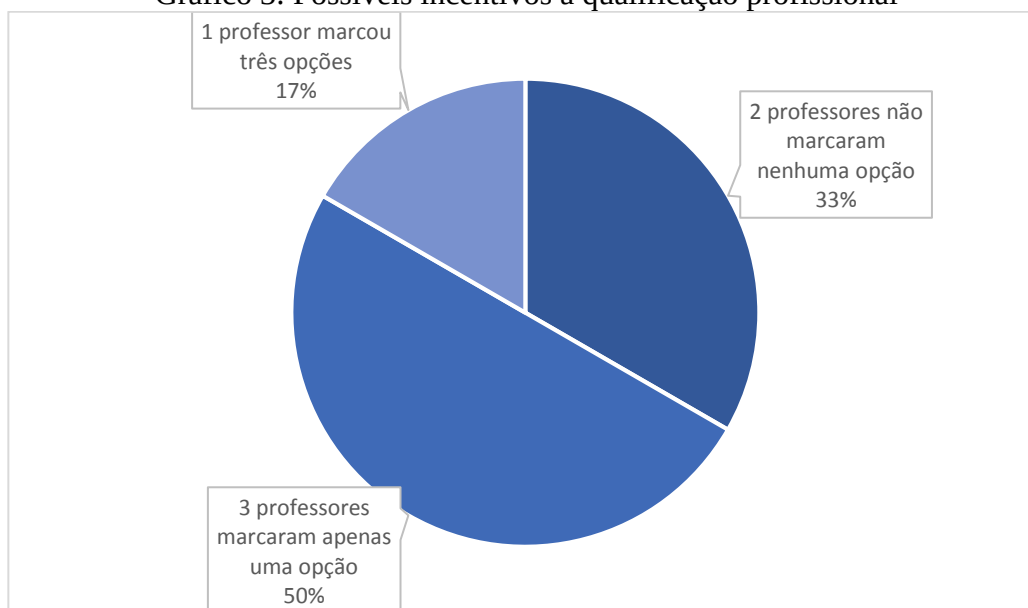
() Flexibilização do horário de trabalho

() Oferta de bolsa de estudos

() Outros _____

Um terço dos professores não marcaram nenhuma alternativa, o que provavelmente significa que não têm nenhum interesse em se qualificarem profissionalmente. Metade só marcou uma opção e apenas um professor (um sexto) marcou três opções (Gráfico 3).

Gráfico 3: Possíveis incentivos à qualificação profissional



Fonte: Questionário aplicado aos professores
Elaboração: TCE/MG

Dessa forma, apenas as opções “oferta de transporte até a instituição de ensino superior” e “um plano de carreira que valorize ainda mais quem tem maior formação” foram marcadas por mais de um sexto dos professores que responderam o questionário.

Quanto à oferta de transporte até a instituição de ensino, a secretária de educação informou que já oferece esse incentivo. Portanto, provavelmente está faltando diálogo

entre a SME e os professores para informá-los dos benefícios a que têm direito, ou para adequar esses benefícios às reais necessidades deles.

Quanto a vantagens remuneratórias para a qualificação profissional, o plano de cargos dos professores de Tabuleiro prevê 10% de gratificação para o professor que realizar uma especialização, um mestrado e um doutorado, cumulativamente.

A meta 16 do PNE propõe que, até o último ano de vigência do Plano, 50% dos profissionais da educação básica possuam diploma de pós-graduação. Dos professores que responderam o questionário, cinco sextos possuíam diploma de especialização, mas nenhum possuía mestrado ou doutorado.

Vale informar que o único professor que marcou mais de uma opção na questão mencionada acima informou o seguinte: *“Sempre é bom um incentivo para aqueles que fazem cursos de capacitação. Gostaria muito de fazer mestrado, para isso precisaria de uma licença remunerada.”*

5.2.3. Forma de contratação e Estágio probatório

CrITÉRIOS

Com relação à forma de contratação dos professores, a legislação estabelece o seguinte:

CF/88:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)

V – Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

PNE:

Estratégia 18.1. Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

LDB:

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:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Quanto ao estágio probatório, a CF/88 trata do assunto nos seguintes termos:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

(...)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

O PNE faz referência não só ao estágio probatório, mas também à conduta em relação aos professores novatos:

Estratégia 18.2. Implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do (a) professor (a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;

Análise das evidências

De acordo com a resposta da SME de Tabuleiro ao ofício 20739/DFME/2017, todos os professores dos anos iniciais do EF do Município são estatutários.

Todos os professores da amostra que responderam o questionário ingressaram no cargo de professor municipal de Tabuleiro há mais de vinte anos; ou seja, bem antes da promulgação do PNE de 2014. Portanto, por essa fonte, não foi possível analisar se a Prefeitura está implementando o que o PNE estabelece no que tange ao estágio probatório.

Não obstante, a auditoria considera esse tema relevante, porque logo após o trabalho de campo em Tabuleiro, houve concurso público para professor dos anos iniciais do EF no Município. Dessa forma, as recomendações sobre estágio probatório serão de extrema relevância e aplicação imediata.

Isso posto, a primeira parte da estratégia 18.2 do PNE propõe que seja estabelecida uma equipe de profissionais experientes para supervisionar o professor novato a fim de fundamentar, com base em avaliação documental, a decisão de aprovação no estágio probatório. Mas a supervisora pedagógica informou que a SME não realiza tal procedimento.

Nesse sentido, importa destacar que todos os professores no questionário responderam afirmativamente a seguinte pergunta: *“Na sua opinião, seria importante*

avaliar melhor o desempenho dos professores novatos antes de eles serem definitivamente admitidos nesta escola?”.

A segunda parte da estratégia 18.2 trata da necessidade de se oferecer ao professor em estágio probatório curso de aprofundamento na sua área de atuação. Mas a supervisora informou que a SME não oferece tais cursos.

5.2.4. Saúde do professor

Critério

A estratégia 7.31 diz o seguinte:

Estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos (das) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional.

Análise das evidências

Metade dos professores de Tabuleiro que responderam o questionário informaram que possuem algum problema de saúde físico ou psicológico que foi desenvolvido ou agravado pela profissão.

Tendo em vista a estratégia 7.31 do PNE, a equipe perguntou à secretária se o Município estabelece alguma ação voltada à saúde física ou psicológica do professor. Ela respondeu que sim, mas nenhuma ação foi citada.

Tanto a secretária de educação quanto a diretora da EM João XXIII consideram que a quantidade de faltas e licenças médicas dos professores é um fator que chega a prejudicar a qualidade da educação no Município.

A diretora informou o seguinte: *“Às vezes três professores faltam no dia, aí tem que envolver o pessoal da administração da escola para os alunos não ficarem sem aula.”*

5.2.5. Piso e Plano de carreira

Critério

No que diz respeito ao piso e ao plano de carreira dos professores, a legislação diz o seguinte:

CF/88:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
(...)
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

PNE:

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;

18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.

LDB:

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:

III - piso salarial profissional;

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

LEI Nº 11.738/08:

Art. 2º, § 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

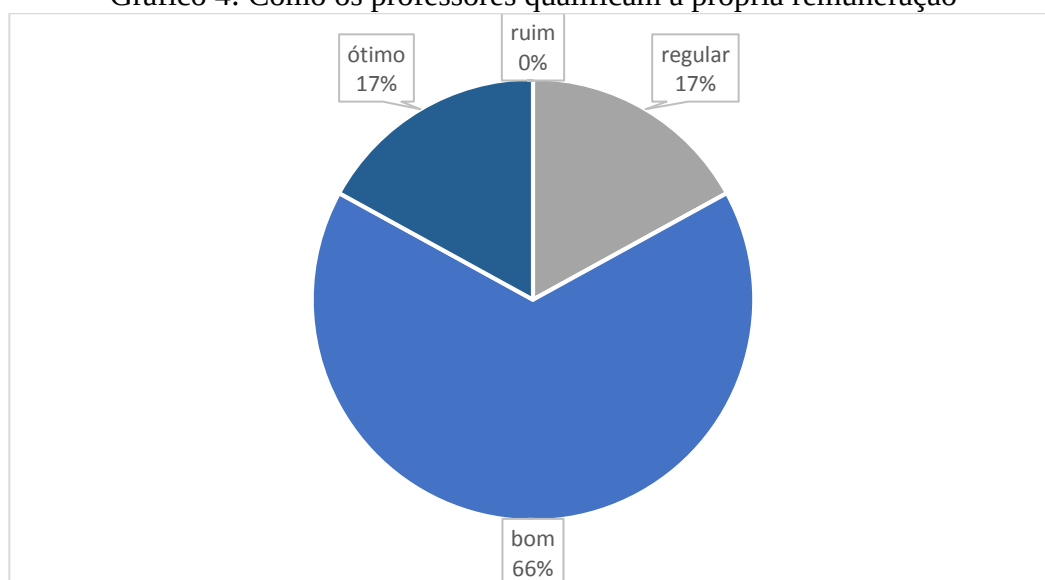
O inciso IV do artigo 19 da Resolução CNE/CP 2/2015 estabelece a “revisão salarial anual dos vencimentos ou salários conforme a Lei do Piso”.

Análise das Evidências

Em 2017, o piso nacional do profissional da educação era de R\$ 2.298,80, para uma jornada de no máximo 40 horas semanais. Os professores de Tabuleiro receberam nesse ano como vencimento inicial R\$ 1.703,55, para trabalharem 28 horas e 45 minutos semanais. Dessa forma, considerando a diferença na carga horária de trabalho, pode-se afirmar que o Município está cumprindo a “Lei do piso”.

Os professores que responderam o questionário qualificam da seguinte forma a própria remuneração (Gráfico 4).

Gráfico 4: Como os professores qualificam a própria remuneração



Fonte: Questionário aplicado aos professores
Elaboração: TCE/MG

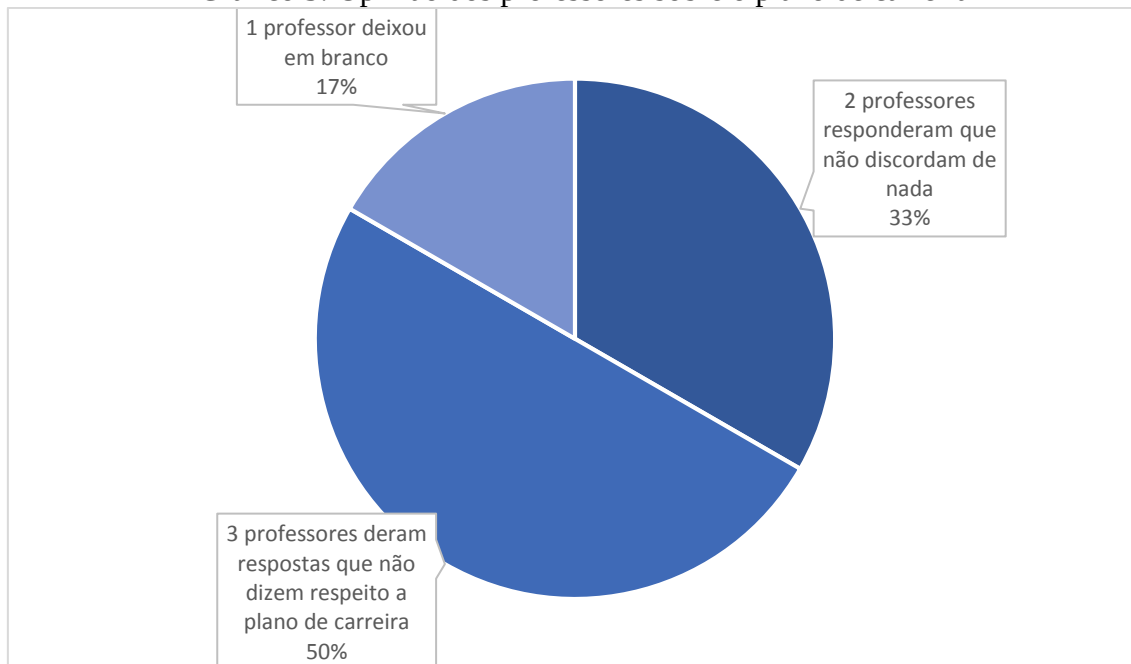
A Lei nº 640/2014 estabelece o Plano de Cargos e Vencimentos dos Servidores Integrantes do Quadro de Pessoal do Magistério da Prefeitura Municipal de Tabuleiro.

Esse instrumento prevê que os professores recebam um adicional de regência no valor de 10% do vencimento inicial e adicionais por formação intelectual (pós-graduações), como já mencionado.

Essa Lei denomina-se “plano de cargo” e não “plano de carreira” porque não prevê uma carreira, na qual os professores progridam de acordo com o tempo de serviço, como estabelece a Resolução CNE/CEB nº 5/2010. No entanto, nenhum professor fez menção a isso no questionário.

Diante da pergunta: *“Você discorda de algum aspecto do plano de carreira dos profissionais da educação do seu município?”* Responderam da seguinte forma: (Gráfico 5)

Gráfico 5: Opinião dos professores sobre o plano de carreira



Fonte: Questionário aplicado aos professores
Elaboração: TCE/MG

5.3. Causas

A pouca conscientização da Prefeitura com relação à importância do aprimoramento e da reciclagem profissional dos professores parece ser a principal causa da carência de formação continuada no município. Tabuleiro situa-se próximo a grandes cidades, de modo que não seria difícil realizar convênios com centros universitários para a oferta de cursos de capacitação aos professores.

Quanto às atividades formativas que podem e devem ser realizadas no ambiente escolar, estão inviabilizadas porque os gestores autorizam a não permanência dos professores na escola durante o horário de atividades extraclasse.

Pode-se alegar que são os professores que optam por não permanecerem no ambiente escolar durante esse período da jornada, mas não adiantaria eles estarem à disposição na escola se não são dadas ao coordenador pedagógico a incumbência e as condições de trabalho adequadas para liderar os grupos de estudos e as trocas de experiências.

Da mesma forma, foi possível observar que a minoria dos professores que responderam o questionário (um terço) mencionou a falta de cursos de capacitação como um dos problemas da educação no município. Provavelmente essa acomodação se deve justamente aos vários anos de uma prática docente pouco estimulante, que fez com que os professores se acostumassem com a falta de reflexões e inovações profissionais.

A Prefeitura precisa se conscientizar também da importância do planejamento na gestão pública. Durante a entrevista com a secretária de educação, foi perguntado se o Município se planeja para cumprir as metas do PNE relativas aos profissionais da educação. A resposta foi “sim”, mas nenhuma atividade característica de planejamento foi citada. Da mesma forma, quando perguntada se existem ações voltadas à saúde dos professores, a resposta foi “sim”, mas nenhuma ação propriamente dita foi citada. Ou seja, a falta de planejamento parece ser mais uma causa das deficiências apontadas neste capítulo.

Para planejar, é necessário realizar um diagnóstico realista da educação no Município, e é impossível fazer isso sem a colaboração do corpo docente. No questionário, vários professores comentaram acerca de problemas que seriam facilmente resolvidos com uma simples conversa com os gestores. Ou seja, a falta de diálogos horizontais entre os diversos atores da educação parece ser outra causa dos problemas apontados.

Por fim, muitas vezes não basta que a Prefeitura cumpra as obrigações normativas com relação ao magistério. Enquanto o município apresentar deficiências no tocante à educação, é função do gestor se empenhar para encontrar formas de o ensino ministrado pelos professores se tornar mais eficaz.

5.4. Efeitos

Sem uma constante atualização profissional, os professores não apreendem as inovações pedagógicas. Consequentemente, a forma de eles lecionarem se torna obsoleta e incompatível com a forma como os conteúdos são cobrados nas avaliações como a Prova Brasil. Desse modo, o ensino se torna ineficaz para os alunos e frustrante para os docentes.

5.5. Recomendações

Com base no exposto, propõe-se as seguintes recomendações à Prefeitura de Tabuleiro:

- Elaborar, com a colaboração dos professores, um planejamento para alinhar as ações da Prefeitura relativas aos profissionais da educação com as metas e estratégias do PNE.
- Consultar periodicamente os professores para saber quais cursos de capacitação eles estão necessitando e fornecer esses cursos em parceria com uma instituição de ensino superior.
- Capacitar e dar condições de trabalho para que os coordenadores pedagógicos implementem a formação continuada no ambiente escolar.
- Organizar a grade de horários da EM João XXIII de modo que todos os professores permaneçam no máximo dois terços da carga horária de trabalho em atividades de interação com os alunos. Cobrar a presença dos professores na escola durante o horário de atividades extraclasse. Se necessário, realizar uma pequena redução na jornada de trabalho dos professores (Lei 640/2014, Art. 26, inciso I) sem reduzir a remuneração.
- Viabilizar e planejar para que todos os professores possam ter acesso a computadores com *internet* durante o período em que estiverem planejando aulas.
- Elaborar um curso para ser oferecido aos professores recém-empregados, no qual se apresentem de forma aprofundada as peculiaridades da docência nos anos iniciais do EF e as metodologias, práticas e filosofias pedagógicas adotadas pelo Município.
- Estabelecer equipe de profissionais experientes para supervisionar o professor novato a fim de fundamentar, com base em avaliação documental, a decisão de aprovação no estágio probatório.
- Remunerar os professores com vencimento inicial e reajuste anual no mínimo semelhantes ao do piso nacional do magistério.
- Estimular a formação de uma comissão de professores representantes do corpo docente para discutir reestruturações e atualizações no plano de carreira.

5.6. Benefícios esperados

Como já foi informado, no final de 2017 houve concurso público para Professor em Tabuleiro. Com as recomendações relativas aos professores novatos, pretende-se que os servidores aprovados no estágio probatório sejam comprometidos com a docência e tenham aptidão para dar aulas.

E de modo geral, acredita-se que se as recomendações propostas forem implementadas com êxito, a educação em Tabuleiro terá um salto de qualidade, pois os professores se sentirão mais motivados e capacitados para lecionar de modo mais eficaz.

6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

Nos termos da Resolução n. 16, de 05 de outubro de 2011, a versão preliminar do relatório desta auditoria operacional, fls. 1 a 51, foi encaminhada ao Prefeito do Município de Tabuleiro, ofícios n. 22408/2018 da Secretaria da 2ª Câmara, fl. 57. Tendo em vista a ausência de manifestação do Prefeito, fl. 60, todo o conteúdo do relatório preliminar bem como as recomendações foram ratificadas no relatório final.

7. CONCLUSÃO

A presente auditoria buscou analisar três dos principais aspectos que influenciam a qualidade da educação oferecida nos anos iniciais do EF da rede municipal de Tabuleiro no contexto de implementação do PNE. Esses três aspectos são: a gestão municipal, a gestão escolar e as políticas de valorização dos professores.

Quanto à gestão municipal, a auditoria buscou analisar a perspectiva da gestão para o atingimento da qualidade da educação nos anos iniciais do EF no Município. Para essa análise, partiu-se da seguinte questão: Quais aspectos da gestão municipal impedem o oferecimento da educação de qualidade no Município e que podem ser aperfeiçoados de forma a melhorar o índice do Ideb?

Foram constatadas dificuldades na transição de gestão e ausência de indicador próprio que auxilie a auto avaliação educacional e a avaliação quanto a meta 7 do PNE-Ideb.

Quanto à gestão escolar, foram analisadas a forma de eleição do cargo de diretor escolar, a atualização e a disponibilidade para consulta em geral dos instrumentos institucionais pedagógicos (PPP, PA, RE), a regularidade no recebimento dos recursos do PDDE bem como a existência e atuação dos Conselhos Escolares e a infraestrutura das escolas.

A auditoria concluiu que o Município de Tabuleiro aplica o instituto da gestão democrática e a infraestrutura das escolas municipais que ofertam os anos iniciais do EF necessita de reparos pontuais.

Quanto às políticas de valorização dos professores, esse termo abrange não só as questões remuneratórias, mas também as condições de trabalho e de formação inicial e continuada. A Constituição e as leis que tratam do ensino público determinam a valorização do profissional do magistério por haver um consenso de que a melhoria na qualidade da educação passa necessariamente pela composição de um corpo docente mais capacitado e comprometido. Mas na prática, esses profissionais ainda são pouco valorizados pelo poder público.

O objetivo do capítulo que tratou da valorização dos professores foi verificar se a Prefeitura de Tabuleiro está implementando as metas e estratégias do PNE relativas à formação inicial e continuada e às condições de trabalho e de remuneração dos professores. Nesse sentido, foi possível observar que essas metas e estratégias estão sendo parcialmente implementadas.

A maioria dos professores que responderam o questionário são pós-graduados (cinco sextos). Apesar disso a formação continuada está deficiente no município, pois a Prefeitura não ofereceu cursos de capacitação nos últimos anos. Como agravante, os professores não permanecem na escola durante o horário de atividades extraclasse, o que inviabiliza os grupos de estudos e as trocas de experiência que devem ser vivenciadas entre os professores no ambiente escolar.

No que diz respeito às questões remuneratórias, a Prefeitura paga o piso nacional do magistério público, mas o plano de cargos e vencimentos do magistério do Município não prevê progressão na carreira de acordo com o tempo de serviço.

Por fim, tudo leva a crer que o ensino público em Tabuleiro se tornará mais eficaz quando gestores e professores se unirem para diagnosticar os problemas e planejar as soluções, sempre priorizando o diálogo horizontal e a formação continuada.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A partir do exposto e visando a contribuir para a melhoria na qualidade da educação nos anos iniciais do EF da rede municipal de Tabuleiro no que tange à gestão municipal, à gestão escolar e às políticas de valorização dos professores, submete-se este relatório à consideração superior propondo as seguintes recomendações:

1. Gestão Municipal

- Preparar relatórios relativos a situação da educação no Município para apresentação à equipe de transição, informando, em suma, decisões tomadas com repercussão e relevância no futuro.
- Formar equipe de transição, quando da época da eleição, para atuação em conjunto com a nova gestão eleita, mediante ato normativo específico com datas de início e encerramento dos trabalhos, identificação de finalidade e forma de atuação, com o objetivo de repassar informações gerenciais e organizar documentação relativa à área da educação para o gestor eleito.
- Elaborar indicador municipal que permita avaliar anualmente a evolução no aprendizado do aluno e incentivar sua utilização, além do Ideb, com objetivo de aprimoramento na avaliação da qualidade do EF nos anos iniciais.

2. Gestão Escolar Democrática

- Manter os instrumentos institucionais pedagógicos (PPP, PA, RE) atualizados, organizados e disponíveis para consultas em geral.
- Promover e fortalecer a atuação dos Conselhos Escolares para que exerçam o papel de guardiões e fiscalizadores dos instrumentos institucionais pedagógicos (PPP, Planejamento Anual, Regimento Escolar), do gerenciamento e fiscalização dos recursos destinados diretamente às escolas municipais.
- Criação de uma política de educação no que diz respeito à infraestrutura, voltada para a escola da zona rural.
- Pesquisar junto ao FNDE os programas existentes que podem ser utilizados nas escolas com objetivo de obter recursos e melhoria na infraestrutura das escolas, e sua implementação quando se fizer necessário.

- Apresentar cronograma de manutenção da estrutura física das escolas que ofertam os anos iniciais do EF, adequando-as à legislação vigente, de acordo com os itens abaixo apontados:
 - Manutenção de pisos e pinturas danificadas, vidros quebrados, fios expostos, portas danificadas, mal acondicionamento dos materiais de limpeza e alimentos;
 - Adaptar instalações sanitárias para PNE na Escola Municipal Coronel Cláudio Gomes;
 - Criação de biblioteca nas escolas municipais.
 - Instalação de laboratório de informática com acesso, inclusive, para os alunos da zona rural;
 - Instalação de laboratórios de ciências com acesso, inclusive, para os alunos da zona rural;
 - Atualização dos instrumentos relativos ao plano de segurança das unidades escolares, de acordo com a legislação vigente.

3. Políticas de valorização dos professores

- Elaborar, com a colaboração dos professores, um planejamento para alinhar as ações da Prefeitura relativas aos profissionais da educação com as metas e estratégias do PNE.
- Consultar periodicamente os professores para saber quais cursos de capacitação eles estão necessitando e fornecer esses cursos em parceria com uma instituição de ensino superior.
- Capacitar e dar condições de trabalho para que os coordenadores pedagógicos implementem a formação continuada no ambiente escolar.
- Organizar a grade de horários da EM João XXIII de modo que todos os professores permaneçam no máximo dois terços da carga horária de trabalho em atividades de interação com os alunos. Cobrar a presença dos professores na escola durante o horário de atividades extraclasse. Se necessário, realizar uma pequena redução na jornada de trabalho dos professores (Lei 640/2014, Art. 26, inciso I) sem reduzir a remuneração.
- Viabilizar e planejar para que todos os professores possam ter acesso a computadores com internet durante o período em que estiverem planejando aulas.
- Elaborar um curso para ser oferecido aos professores recém-empossados, no qual se apresentem de forma aprofundada as peculiaridades da docência nos anos

iniciais do EF e as metodologias, práticas e filosofias pedagógicas adotadas pelo Município.

- Estabelecer equipe de profissionais experientes para supervisionar o professor novato a fim de fundamentar, com base em avaliação documental, a decisão de aprovação no estágio probatório.
- Remunerar os professores com vencimento inicial e reajuste anual no mínimo semelhantes ao do piso nacional do magistério.
- Estimular a formação de uma comissão de professores representantes do corpo docente para discutir reestruturações e atualizações no plano de carreira.

Belo Horizonte, em 15 de março de 2019.

Antonieta de Pádua Freire Jardim
Oficial de Controle Externo
TC 1749-1

Carliene Emmanuelle Camargos Lins
Oficial de Controle Externo
TC 2492-6

Joelma Terezinha Diniz de Macedo
Analista de Controle Externo
TC 2985-5

Rosely Maria Mendes
Analista de Controle Externo
TC 1674-5

Ryan Brwnner Lima Pereira
Coordenador CAOP
TC 2191-9

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, L. **Os quatro principais desafios do coordenador pedagógico**. Revista Educação, 02/04/2015. Disponível em: <<http://www.revistaeducacao.com.br/os-4-principais-desafios-do-coordenador-pedagogico/>>. Acesso em: 27/04/2018

BOMBONATO, Luciana Gladis Garcia. A importância do uso do laboratório nas aulas de ciências. Monografia (Especialista na Pós Graduação em Ensino de Ciências). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Medianeira. 2011. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2617/1/MD_ENSCIE_2011_1_07.pdf>

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil. *Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Publicado no DOU de 17.7.2008.

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil. *Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Publicada no D.O.U. de 26/06/2014.

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil. *Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Publicada no D.O.U. de 23.12.1996.

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Publicado no DOU de 10.01.2001.

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil. *Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de presidente da república, cria cargos em comissão, e dá outras providências. Publicado no DOU de 23.12.2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, 01 de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 5, 3 de agosto de 2010**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública, 2010.

BRASIL. Presidência da República – Casa Civil. *Decreto nº 7.221, de 29 de junho de 2010*. Dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=411873>>. Acesso em: 07/05/2018

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Orientações para o Gestor Municipal: encerramento de mandato / Secretaria de Relações Institucionais. – Brasília: SRI, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-encerramento-mandato-2012.pdf>>. Acesso em: 07/05/2018

CAMPELLO, Bernadete. A função educativa da biblioteca escolar no Brasil: perspectivas para o seu aperfeiçoamento. Disponível em: <<http://gebe.eci.ufmg.br/downloads/ENAN054.pdf>>

CIEGLINSKI, Amanda. **Para especialistas, atual Plano Nacional de Educação “fracassou.” UOL Educação**. 29 mar. 2010. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2010/03/29/para-especialistas-atual-plano-nacional-de-educacao-fracassou.htm>>. Acesso em: 27/04/2015

Conselho Federal de Administração. **Guia da Boa Gestão do Prefeito**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14939ECF401497AE3A4105D1E>>. Acesso em: 08/01/2018.

FEIJÓ, Patrícia Collat Bento. **Transporte escolar: a obrigação do Poder Público Municipal no desenvolvimento do programa: aspectos jurídicos relevantes**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 5, no 214. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1713/transporte-escolar-obrigacao-poder-publico-municipal-desenvolvimento-programa-aspectos-juridicos-relevantes>> Acesso em: 08/01/2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde?tmpl=component&print=1>>. Acesso em 07/05/2018.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: educação e deslocamento**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao_e_deslocamento/default.shtm> Acesso em 18/06/2018

INEP. IDEB - Resultados e Metas. Disponível em: <<http://Ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=1134097>> Acesso em 18/06/2018

INEP/MEC. A Educação no Brasil na década de 90 1991-2000. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/_asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486788> Acesso em 18/06/2018

MENEZES, A. D. A. Monografia **A importância dos Laboratórios de Informática em Classe: diagnósticos e desafios**. Pag. 11, Brasília-DF, jul, 2014.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.434, de 11 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a instituição de comissão de transição por candidato eleito para o cargo de governador do estado ou prefeito municipal.

MINAS GERAIS. *Lei nº 19.481, de 12 de janeiro de 2011*. Institui o Plano Decenal de Educação do Estado. Minas Gerais, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE). **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. 2014.

Disponível em:
<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em:
08/01/2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE). **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. MEC. 2014. P.53. Disponível em:
<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em:
07/05/2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselhos Escolares. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>>

Portal do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 07/05/2018.

QEDU. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/>>. Acesso em 18/06/2018

REPULHO, C. **O perfil ideal do secretário municipal de Educação**. Disponível em:
<<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/24095/o-perfil-ideal-do-secretario-municipal-de-educacao/?pag=ultima>>. Acesso em: 08/01/2018.

ROCHA, I. L. da. **O ensino fundamental no Brasil: Uma análise da efetivação do direito à educação obrigatória**. Universidade Federal de Alagoas, 2013.

RODRIGUES, Cinthia. **Formação continuada na escola - Nova escola**. 2010. Disponível em: <<https://gestaoescolar.org.br/conteudo/655/formacao-continuada-na-escola>>. Acesso em: 27/04/2018.

ROZEMERG, Eduarda. **Plano Nacional de Educação (PNE): Entenda o que é**. 13 jun. 2018. Disponível em: <<http://aprova.com.br/pne-conheca-o-plano-nacional-de-educacao/>>. Acesso em: 08/01/2018.

SANTOS, Josiane Gonçalves. A Gestão Democrática na Escola Pública. Disponível em:
<<http://www.educacao.curitiba.pr.gov.br/conteudo/a-gestao-democratica-na-escola-publica/5518>>

TABULEIRO. *Lei nº 686, de 19 de junho de 2015*. Aprova o Plano Decenal Municipal de Educação – PDME e dá outras providências.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, **Anuário Brasileiro de educação básica 2017**. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2018-disponivel-download> Acesso em: 18/06/2018

WELLICHAN, Danielle S. P. FALEIRO, Renata M. Coelho. **A importância e a contribuição da biblioteca no ambiente escolar**. Disponível em: <<http://www.pedagogia.com.br/artigos/bibliotecaescolar/index.php?pagina=2>>. Acesso em 02.08.2018