



Auditoria Operacional no Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Trindade - Goiás

OBJETIVO E OBJETO

A presente auditoria no âmbito do Programa De Olho nas Escolas teve por objetivo analisar aspectos da gestão municipal no ensino fundamental que podem ser aperfeiçoados de forma a melhorar a qualidade do ensino no município de Trindade.

Foram analisados aspectos relacionados à gestão estratégica da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), à formação e valorização dos professores e à gestão da estrutura física das instituições educacionais.

RECURSOS FISCALIZADOS

No exercício de 2018, foi empenhado o valor total de R\$64.726.343,00 no Ensino Fundamental (subfunção 361). Esse montante representa 88% do total das despesas empenhadas pela SMEC (R\$73.790.878,14).

O QUE FOI FEITO

Foram realizadas visitas em 22 (vinte e duas) Instituições Educacionais (IEs), que representa **100% da população-alvo**, nos períodos matutino e vespertino.

Durante as visitas foram realizadas observações diretas da estrutura física com registros fotográficos e entrevistas com diretores e coordenadores pedagógicos, além da aplicação de questionários com os professores e alunos de 5º e 9º anos.

Ademais, foram analisados os resultados da pesquisa realizada por meio de questionários eletrônicos de opinião colhida junto aos professores, alunos e pais que não foram abordados *in loco*, sendo que esses dados foram usados para corroborar as análises realizadas com base nos dados coletados nas visitas.

Questionários aplicados *in loco* e online

Questionários	Visitas <i>IN LOCO</i>	<i>ONLINE</i> via internet	TOTAL
Alunos do 5º ano	375	9	384
Coordenadores	22	-	22
Diretores	22	-	22
Pais/Responsáveis	30	28	58
Professores	107	20	127
Total	556	57	613

Fonte: Equipe de Auditoria (2019).

O QUE O TCMGO ENCONTROU

Identificou-se a inexistência de políticas e procedimentos que assegurem a correta escrituração das despesas empenhadas nas subfunções 361 (ensino fundamental) e 365 (educação infantil).

Verificou-se que algumas metas e objetivos do ensino fundamental não estão sendo devidamente acompanhados pela SMEC e pelas equipes gestoras, o que pode acarretar a inobservância de diretrizes constantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Municipal de Educação (PME) e impactar negativamente na relação ensino-aprendizagem e, consequentemente, no desempenho da Rede Municipal de Ensino (RME) de Trindade.

Constatou-se que não existe avaliação periódica de desempenho e nem políticas e procedimentos para avaliar o desempenho e a

produtividade dos servidores da rede municipal de ensino fundamental.

Verificou-se que, em sua maioria, os diretores das instituições educacionais do município não possuem formação na área de gestão escolar, bem como que os cursos de capacitação oferecidos pela SMEC aos diretores não abordam, de maneira satisfatória, aspectos relacionados à gestão.

Constatou-se que as ações de formação continuada não atendem todos os professores do ensino fundamental da rede municipal de ensino, vez que são priorizadas ações voltadas para os professores dos 5º e 9º anos.

Não foi identificado na lei orçamentária anual para 2019, programa e/ou projeto/atividade com a respectiva dotação orçamentária relacionado às ações de formação continuada para os docentes do ensino fundamental.

Embora seja uma prioridade prevista no PME, e tenha uma relação direta com o absenteísmo dos professores, a SMEC tem executado, de forma insuficiente, ações voltadas à promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação.

Constatou-se que há superlotação de salas de aulas, situação que tem impactado o desempenho dos professores quanto ao ensino e, consequentemente, o aprendizado dos alunos.

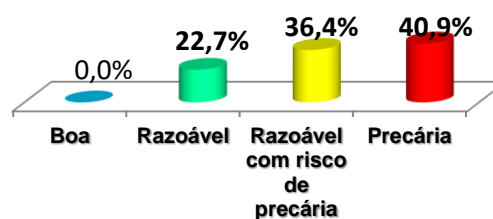
Não existe regulamentação para a adequação anual que permita a cada Professor Pedagogo, nível Professor P-III, com formação devida, ser promovido para P-IV, P-V ou P-VI, conforme o caso. Adicionalmente, há demora e discricionariedade na concessão das progressões e gratificações de titularidade.

Constatou-se que a modulação da carga horária dos profissionais da educação se dá de maneira diversa da preconizada pelo Estatuto do Magistério, sem que exista regulamentação específica sobre essa situação, gerando insatisfação e sentimento de desvalorização, com impacto no clima organizacional e no desempenho desses profissionais.

Apurou-se que, em regra, a atuação da SMEC em relação aos espaços físicos das instituições educacionais da rede se dá de maneira reativa, após a solicitação dos diretores dessas instituições.

Pelo *checklist* (lista de verificação) aplicado pela equipe de auditoria para avaliar as condições estruturais das IEs, obteve-se os seguintes resultados:

Classificação da estrutura física das 22 instituições educacionais objeto da auditoria



Fonte: Equipe de Auditoria (2019).

Esses resultados indicam que a maioria das IEs apresentaram ambientes insatisfatórios à prática educacional, uma vez que a maior parte delas foi considerada precária e boa parte apresentou risco de se tornar precária, sendo que apenas uma minoria foi considerada razoável e nenhuma delas obteve a classificação boa.

Além disso, existem aspectos que carecem de maior atenção por parte da SMEC e diretores das IEs, tais como climatização, iluminação, pintura e segurança, tanto das pessoas bem como do patrimônio das IEs, conforme apontado pelos entrevistados e pela equipe de auditoria; falta de espaço adequado para a prática de atividades coletivas; computadores que não funcionam e *internet* que não atende às necessidades das instituições.

Apurou-se que não há registro dos serviços prestados e dos insumos utilizados na manutenção da estrutura física das IEs, bem como não há prestação de contas desses materiais às áreas/órgãos responsáveis da SMEC e da Prefeitura. Não há participação da comunidade escolar no controle dos gastos, sendo necessária a realização de ações orientativas buscando conscientizar principalmente os pais e responsáveis sobre a importância de seu papel no controle social.

Por fim, restou evidenciado que a ausência de participação dos pais e responsáveis na vida escolar dos alunos é um dos principais fatores que tem prejudicado o êxito do processo ensino-aprendizagem e, consequentemente, impactado o desempenho do ensino fundamental da rede.

O QUE O TCMGO DECIDIU

Espera-se que a avaliação (*assurance*) realizada por este Tribunal subsidie os gestores com informações úteis para o aprimoramento do Ensino Fundamental, de forma a melhorar a gestão e a relação ensino-aprendizagem. Para isso, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO) decidiu expedir **determinações e recomendações** à Prefeitura e à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC).

Visando sanar algumas das inconformidades, o TCMGO, por seu Tribunal Pleno, **DETERMINOU** à Prefeitura e à SMEC:

1. Institucionalizar política e procedimentos relacionados à previsão e execução orçamentária, de modo que:

a) conste no orçamento as previsões de gastos para cada etapa da educação de acordo com a realidade municipal e de acordo com o que determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

b) sejam fixadas as dotações orçamentárias específicas para as ações a serem desenvolvidas em cada uma dessas etapas da educação, visando a atender o que preconizam a LDB, o PNE e o PME;

c) sejam divulgados previamente aos gestores os valores totais previstos para o ensino fundamental e para a educação infantil, incluindo elementos e subelementos;

d) haja cooperação entre os gestores da SMEC e os demais gestores do município (contabilidade, licitação, compras e finanças), no sentido de executar o orçamento tal como foi planejado;

e) sejam efetuados os lançamentos corretos dos valores despendidos nas funções 361 e 365, conforme as disposições do MCASP e Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Visando melhorar o desempenho no ensino fundamental, o TCMGO, por seu Tribunal Pleno, **RECOMENDOU** à Prefeitura e à SMEC:

1. Incluir na proposta orçamentária da LOA a dotação orçamentária específica para:

a) ações formativas para os professores do município (projetos e/ou atividades), como forma de viabilizar a sua execução, atendendo às necessidades de formação e capacitação da rede, com vistas a cumprir o que determinam a LDB, o PNE e o PME;

b) ações voltadas à promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação, conforme previsto no PME.

2. Realizar o minicenso escolar (inclusive já determinado pelo CME do município), viabilizando parcerias entre as diversas Secretarias envolvidas (Secretaria de Saúde; Secretaria de Assistência Social; etc.), de modo a identificar a real demanda por vagas no ensino fundamental, para permitir o adequado reordenamento e planejamento para os próximos anos letivos (inclusive com a construção de salas de aula, se for o caso).

3. Propor aos órgãos/poderes responsáveis do Município, a necessária atualização legislativa do Estatuto do Magistério de Trindade e, enquanto não ocorrer, garantir a regular tramitação dos processos administrativos de concessão de promoção, progressão e gratificação de titularidade, mediante o estabelecimento de critérios objetivos e transparentes (que garantam a isonomia e a observância da ordem cronológica dos processos e evite a concessão de benefício de forma discricionária), visando atender às disposições do Estatuto do Magistério e do PME.

Objetivando melhorar a qualidade do ambiente educacional, da relação ensino-aprendizagem e o desempenho da rede, com vistas a atingir os objetivos e metas do ensino fundamental, o TCMGO, por seu Tribunal Pleno, **RECOMENDOU** à SMEC:

1. Institucionalizar, formalizar e divulgar o seu Planejamento Estratégico, de modo a:

a) vincular os objetivos estratégicos da entidade, os indicadores, as metas e as respectivas ações a serem desenvolvidas;

b) integrar os objetivos e metas previstos nos diversos documentos de que dispõe a Secretaria (tais como PME, Proposta Político Pedagógica, Diretrizes Operacionais, Portaria nº 052/2017 SMEC, Plano de Ação do Ensino Fundamental);

c) definir indicadores e/ou outros instrumentos para acompanhar o cumprimento de todos os objetivos e metas previstos para o Ensino Fundamental (tais como os relacionados às metas 02, 06, 07, 16 e 17 do PME).

2. Medir e analisar periodicamente os resultados das ações definidas para atingir os objetivos e metas traçados.

3. Ofertar cursos de capacitação a todos os profissionais da rede (diretores, coordenadores pedagógicos e professores), abordando:

a) aspectos relacionados aos objetivos, metas e indicadores contidos no planejamento estratégico e demais documentos da SMEC;

b) metodologias que devem ser utilizadas por esses profissionais para acompanhar as metas traçadas;

c) os indicadores e instrumentos de acompanhamento que devem ser observados por esses profissionais ao planejar as atividades/ações a serem desenvolvidas (inclusive as Resoluções do Conselho Municipal de Educação – CME e os Relatórios de Acompanhamento do PME).

4. Implantar canais para disseminar diretamente a cada um dos profissionais mencionados acima os objetivos, metas, finalidades e diretrizes do ensino fundamental, valendo-se de meios de difusão de informações que tenham potencial de atingir um número maior de destinatários (*whatsapp*, *internet*, *intranet*, encaminhamento de ofícios circulares, por exemplo).

5. Incentivar/motivar os diretores da rede a buscarem formações na área de gestão, inclusive contemplando esses cursos na concessão dos adicionais de titularidade e nas promoções na carreira.

6. Analisar a viabilidade de contemplar, além do critério eletivo, critérios técnicos e meritocráticos na escolha dos diretores das IEs, podendo a formação na área de gestão ser um dos aspectos considerados, nos termos do que dispõem o PNE (meta 19) e a Portaria 1.118/2015 do Ministério da Educação (MEC).

7. Ofertar cursos de capacitação aos diretores eleitos que prestigiem aspectos relacionados à área de gestão escolar, com periodicidade adequada à efetiva formação desses profissionais, de modo a atender à obrigatoriedade de promover a formação continuada dos profissionais da educação em sua área de atuação (Meta 19, Estratégia 19.8 do PME de Trindade).

8. Promover ações de formação continuada para todos os professores da rede, tal como já previsto no seu Plano de Ação/2019, a saber: curso destinado aos professores do ciclo de alfabetização e o curso de gestão de conteúdos e ensino-aprendizagem, dentre outras que se fizerem oportunas de acordo com as carências identificadas pela SMEC.

9. Considerar o retorno das tutorias e paradas pedagógicas semanais, como forma de fortalecer as relações e promover as ações de planejamento dentro do ambiente escolar e no horário de trabalho (visto se tratar de um instrumento de formação em serviço, como previsto na LDB e na Resolução nº 008/2017 do CME, e também ser um anseio verificado junto aos diretores e coordenadores da rede).

10. A partir de dados objetivos (índice de absenteísmo, motivos dos afastamentos por doença etc.), elaborar política de promoção à saúde dos profissionais da educação, que contemple, dentre outras:

- a) ações formativas voltadas para a saúde socioemocional (de forma periódica);
- b) adequação dos espaços de descanso/convivência dos professores;
- c) ações intersetoriais envolvendo a Secretaria de Saúde (medicina preventiva, por exemplo) e Secretaria de Esportes (ginástica laboral), por exemplo.

11. Regulamentar as regras vigentes relativas à modulação da carga horária dos professores, inclusive quanto à gestão das horas-atividades e ao regime de dobras e substituições, de modo a atender as necessidades da rede e das escolas e de modo a dar transparência aos professores em relação aos critérios adotados e à legislação adotada.

12. Regulamentar a concessão das promoções, progressões e gratificações de titularidade dos profissionais do magistério, contemplando de critérios objetivos e transparentes e visando atender às disposições do Estatuto do Magistério e do PME (artigo 13 e estratégia 16.8).

13. Buscar junto aos órgãos municipais responsáveis a regulamentação da avaliação periódica de desempenho dos profissionais da educação prevista na Constituição Federal (artigo 41, §1º, inciso III); na LDB (art. 97, IV); no Estatuto do Magistério de Trindade (artigo 228) e no PME (artigo 13, VI); e, ainda que não seja regulamentada, que a Secretaria adote política de avaliação periódica de desempenho dos profissionais da rede, de forma a atender às determinações da LDB, do PME e do Estatuto do Magistério de Trindade, e modo que:

- a) busque-se identificar as principais dificuldades encontradas pelos professores em suas atividades pedagógicas;

b) seja possível direcionar ações e atividades formativas, de acordo com as principais dificuldades detectadas;

c) possibilite-se a alocação dos servidores em atividades compatíveis com o seu perfil, caso entenda pertinente;

d) sejam identificadas possíveis causas que possam impactar no atingimento das metas e objetivos do ensino fundamental;

e) seja possível obter um diagnóstico sistematizado de questões que podem afetar a satisfação e a motivação dos profissionais da rede;

f) fiquem registradas as ações corretivas adotadas para procurar sanar os casos de baixa produtividade e desempenho dos professores;

g) seja possível registrar e formalizar o *feedback* recebido/concedido;

h) seja analisada a possibilidade de se considerar os resultados das avaliações na concessão das progressões aos profissionais da educação.

14. Priorizar o planejamento de ações preventivas em relação ao ambiente físico das IEs da rede, de modo que sejam mapeadas as principais demandas em relação a reparos e em relação à salubridade dos espaços físicos, bem como que sejam realizadas intervenções periódicas nas IEs com base nesse mapeamento.

15. Considerar a possibilidade de implementação de *software* livre para gestão das demandas das instituições educacionais em relação a reparos e manutenções na estrutura física, de forma que as solicitações possam ser feitas mediante sistema, sem a necessidade de encaminhamento de ofícios à SMEC;

16. Implementar projetos ou ações visando à melhoria da climatização e iluminação dos ambientes das IEs, em especial das salas de aula, uma vez que esses itens apareceram como problemas recorrentes na inspeção física realizada pela equipe de auditoria.

17. Priorizar a implementação de projeto ou ação para substituir os quadros de giz das instituições educacionais, tendo em vista que este foi outro item relevante observado pela equipe de auditoria que tem impactado na qualidade do ambiente educacional das IEs do município.

18. Considerando-se, ainda, os principais problemas detectados nesta auditoria em relação à estrutura das IEs, realizar ações que objetivem sanar:

- a) a falta de espaço adequado para a prática de atividades coletivas (inadequação ou ausência de parquinhos, quadras de esporte, pátios, etc.);
- b) banheiros danificados e/ou com vazamentos de água;
- c) infiltrações;
- d) telhados e pinturas danificados;
- e) necessidade de revisão das instalações elétricas.

19. Implementar, juntamente com os demais órgãos municipais responsáveis, projetos e/ou ações para disponibilizar às instituições educacionais da rede municipal os equipamentos e medidas de segurança necessários para a adequada salvaguarda patrimonial das IEs (tais como câmeras de segurança e sistema de monitoramento; cercas elétricas; concertinas; reforço de grades; estudo quanto à viabilidade de realização de concurso para contratação de vigilantes para atuarem em todas as instituições educacionais do município etc.).

20. Buscar, em parceria com as equipes gestoras das IEs, aproximar-se dos pais e responsáveis, adotando estratégias que visem sensibiliza-los e motivá-los a participarem ativamente da vida escolar dos alunos. Para isso, sugere-se que a Secretaria e as equipes gestoras das IEs:

a) realizem busca ativa de pais/responsáveis para participar das reuniões escolares (seja através de recado no material do aluno, seja por meio de contato/convite direto quando o responsável leva/busca o aluno na escola);

b) compartilhem o desempenho dos alunos nas reuniões dos pais/responsáveis por meio de quadro de gestão à vista dos resultados;

c) identifiquem o nível de engajamento dos pais na vida escolar dos filhos, no sentido de direcionar as ações a serem realizadas, buscando para tanto:

c.1) entender o quanto os pais se interessam pela educação de seus filhos;

c.2) saber o quanto os pais conhecem sobre os hábitos que moldam o sucesso dos alunos;

c.3) medir o envolvimento dos pais na educação dos filhos e identificar as possíveis barreiras que encontram;

c.4) avaliar como os pais veem suas próprias funções e as funções dos professores com relação a diferentes aspectos da educação de seus filhos.

Ainda, em relação às situações encontradas que não estão diretamente ligadas à qualidade do ensino, mas que impactam no desempenho da rede, o TCMGO, por seu Tribunal Pleno, **RECOMENDOU** à SMEC:

1. Quando da elaboração de termos de referência relacionados às solicitações de compras e/ou serviços, os gestores solicitantes discriminem as ações e etapas da educação relacionadas aos itens demandados, por subfunção, programa e ação e não apenas por natureza de despesa, de tal forma que a contabilidade possa empenhar a despesa na subfunção adequada.

2. Padronizar os procedimentos e rotinas administrativas de suas várias áreas e unidades (Gerências, Departamentos e Superintendências), de modo que:

a) sejam normatizadas e estabelecidas formalmente as responsabilidades, competências e atribuições de cada área e departamento da Secretaria e de cada servidor que nelas desempenhem funções;

b) sejam implementados manuais de procedimentos que facilitem a atuação dos servidores e confirmem transparência às atividades realizadas;

c) sejam instituídos e formalizados, por meio desses normativos, os controles internos administrativos necessários em relação às principais atividades da SMEC.

3. Adotar procedimentos para que a equipe de manutenção das instituições educacionais da Secretaria:

a) registre as intervenções feitas e os insumos nelas utilizados, para que seja possível realizar o confronto entre esses registros e aquilo que a direção escolar atestar por meio dos relatórios.

b) preste contas dos serviços realizados e materiais empregados nesses serviços às áreas da SMEC responsáveis pelo controle interno dos insumos destinados à Secretaria e/ou aos órgãos da Prefeitura responsáveis por realizar o controle dos gastos municipais (contabilidade, controle interno, etc.).

Por fim, o TCMGO, por seu Tribunal Pleno, **DETERMINOU** à Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Trindade que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, **PLANO DE AÇÃO** especificando as ações e medidas que serão adotadas para atender às determinações e recomendações emitidas pelo Tribunal, com os respectivos responsáveis e prazos previstos para implementação de cada uma delas, para posterior monitoramento, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno do TCMGO e conforme previsto no

Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2019 (Resolução Administrativa – RA nº 183/2018).



DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 01331/2020-TCMGO-Plenário

Data da sessão: 20/02/2020

Relator: Conselheiro Fabrício Macedo Motta

Processo: 05447/2018

Unidade Técnica Responsável: Comissão Especial de Auditoria (CEA)



TCMGO.TC.BR

tcmgo.tc.br/auditorias
facebook.com/tcmgoias
twitter.com/tcmgooficial
youtube.com/canalctcmgo
soundcloud.com/radiotcmgo

