

Índice de efetividade da gestão municipal

legim

TCE-RJ

EDUCAÇÃO PÚBLICA

**RIO DAS
OSTRAS**

**FINANCIAMENTO
ESFORÇOS
RESULTADOS**

Novembro 2018

TCE RJ
+ EDUCAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Praça da República, 70
Centro – RJ – CEP 20.211-351
www.tce.rj.gov.br

PRESIDENTE

ALOYSIO NEVES GUEDES

VICE-PRESIDENTE

DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO

PRESIDENTE INTERINA

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

CORREGEDOR-GERAL

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

GABINETE DOS CONSELHEIROS

JOSÉ GOMES GRACIOSA
MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
ALOYSIO NEVES GUEDES
DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

GABINETE DOS CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

MARCELO VERDINI MAIA
ANDRÉA SIQUEIRA MARTINS
CHRISTIANO LACERDA GHURREN

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

PROCURADOR-GERAL
Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira

ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA

CHEFIA DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Marcia Cristina Barcellos Loyola

COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, IMPRENSA E
EDITORIAÇÃO
Thiago Rocha Feres

PROCURADORIA-GERAL DO TCE-RJ
Sergio Cavalieri Filho

ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ
João Paulo Menezes Lourenço

AUDITORIA INTERNA
Ana Paula Ferreira Pedrosa

DIRETORIA-GERAL DE INFORMÁTICA
Lucio Camilo Oliva Pereira

DIRETORIA-GERAL DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL – DSI
Fernando Vila Pouca de Souza

ÓRGÃOS EXECUTIVOS DE PRIMEIRO NÍVEL

SECRETARIA-GERAL DE PLANEJAMENTO
Marcio Jandre Ferreira

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
Luciano Penatieri Meira Lima

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
Sergio Ricardo do Sacramento

SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES
Simone Amorim Couto

Educação, a falta que faz

A carência de serviços públicos de qualidade na educação de crianças, jovens e adultos contribui com desigualdades socioeconômicas persistentes, retira oportunidades de trabalho, restringe habilidades para tomadas de decisão sobre o próprio futuro, reduz horizontes e perspectivas de vida, diminui riquezas, confunde caminhos de enfrentamento da pobreza; priva da dignidade, aplaca o bem-estar, contribui com a violência, atrapalha o exercício das liberdades individuais e da autonomia, limita a autoestima e a autoconfiança.

Países em que a maioria da população possui alta escolaridade tendem a desfrutar de menor desigualdade de renda. Assim, essa desigualdade é maior em países com grande proporção de pessoas sem o ensino médio, como ocorre, por exemplo, no Brasil, na Costa Rica e no México, países considerados no diagrama 1.

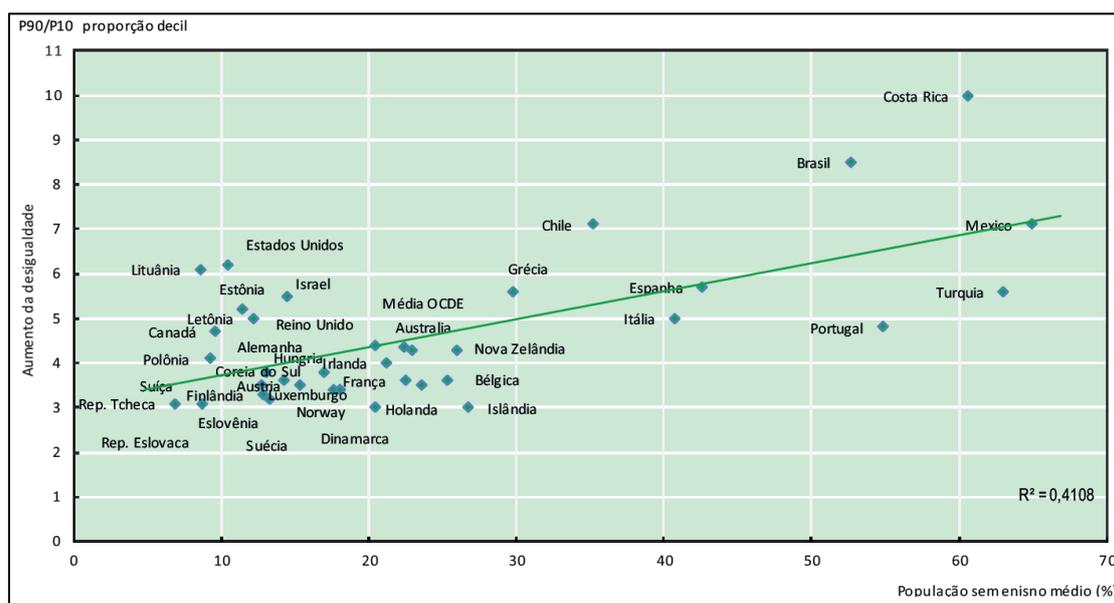


Diagrama 1: Percentual da população de 25 a 64 anos sem ensino médio, por desigualdade de renda (2015)¹

Fonte: Inep (2018)².

¹ A razão decil P90/P10 é a relação entre o valor do limite superior do nono decil (isto é, os 10% das pessoas com maior rendimento) e o valor do limite superior do primeiro decil. A distribuição de renda é medida em relação à renda disponível da população com idade entre 18 e 65 anos.

² Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais. Panorama da Educação: destaques do *Education at a Glance, 2018*. / Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Base de dados de distribuição de renda da OCDE (IDD), 2018.



Financiamento, esforços e resultados na Educação Pública

Relatório **TCE RJ + EDUCAÇÃO** / nov. 2018

RIO DAS OSTRAS

O sistema de educação municipal de **Rio das Ostras** requer gestão financeira e operacional para atender sua população estimada de 141.117 habitantes (dados de 2016)³ que já contava com aproximadamente 5.095 pessoas vivendo em aglomerados subnormais em 2010 (dados do IBGE) e com o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS na dimensão Capital Humano de 0,263 (valor divulgado pelo Ipea com dados de 2010)⁴.

A educação escolar pública de qualidade é o propósito fundamental do gestor dedicado ao progresso social por meio do acesso ao conhecimento. A secretaria municipal de educação tem o papel de mobilizar o fortalecimento do valor social da educação na comunidade e de articular a ideia de compartilhamento de responsabilidades.

Em alinhamento com os anseios sociais e com a missão constitucional do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria-Geral de Planejamento – SGP, a fim de dar continuidade ao programa **TCE RJ + EDUCAÇÃO**, apresenta um panorama da administração municipal quanto aos:

- 1 - gastos com educação nos exercícios financeiros de 2015 e 2016 apuradas por análises realizadas pelo Controle Externo do TCE-RJ;
- 2 - resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb atribuídos ao município pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep em 2015 e 2017;
- 3 - níveis médios de proficiência alcançados pelos estudantes de 5º e 9º anos do ensino fundamental em português e matemática no Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb em 2015 e 2017;
- 4 - esforços da gestão municipal, monitorados pelo i-educ em 2016 e 2017; e
- 5 - ações e desafios do TCE-RJ para otimizar o financiamento, aprimorar os esforços e melhorar os resultados na educação pública.

³ Estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o Tribunal de Contas da União (TCU), julho de 2016.

⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2011. Índice de Vulnerabilidade Social (IVS): instrumento capaz de dimensionar as situações de exclusão, vulnerabilidade e pobreza multidimensional nos municípios brasileiros. A dimensão Capital Humano envolve dois tipos de ativos que determinam as perspectivas de futuro dos indivíduos: suas condições de saúde e seu acesso à educação.



1

Gastos com educação

Rumo à meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê investimentos de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2019 e 10% até 2024, o Brasil gastou, em 2015, em torno de 5% do PIB na educação pública em todos os níveis de ensino, índice equivalente à média de investimentos dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵.

Apesar do bom nível de investimento em termos absolutos, o Brasil ainda é um dos países que menos gasta por aluno/ano em relação ao conjunto de países da OCDE, cujo valor médio⁶ gasto por aluno que cursa o ensino fundamental varia entre US\$8.539 e US\$9.941 considerando-se as etapas inicial e final (quadro 1), enquanto o valor médio no Brasil está próximo a US\$3.800.

Quadro 1: Níveis e etapas da educação básica no Brasil

| Nível | Etapas | Idade certa (anos) |
|--------------------|----------------------------------|--------------------|
| Educação Infantil | Creche | 0 a 3 |
| | Pré-escola | 4 a 5 |
| Ensino Fundamental | Anos Iniciais - 1º ano ao 5º ano | 6 a 10 |
| | Anos finais - 6º ano ao 9º ano | 11 a 14 |
| Ensino Médio | 1ª, 2ª e 3ª séries | 15 a 17 |

A tabela 1 apresenta as estimativas de despesas com educação em relação ao PIB desagregadas por níveis de ensino, conforme os estudos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Tabela 1: Despesas com educação por níveis de ensino no Brasil

| Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2010-2015 | | | | | | | |
|---|---|------------------|-------------------|--------------------|-------------|--------------|-------------------|
| Ano | Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%) | | | | | | |
| | Todos os Níveis de Ensino | Níveis de Ensino | | | | | |
| | | Educação Básica | Educação Infantil | Ensino Fundamental | | Ensino Médio | Educação Superior |
| | | | | Anos Iniciais | Anos Finais | | |
| 2010 | 4,9 | 4,1 | 0,4 | 1,6 | 1,5 | 0,7 | 0,8 |
| 2011 | 5,0 | 4,2 | 0,4 | 1,5 | 1,4 | 0,9 | 0,8 |
| 2012 | 5,0 | 4,2 | 0,5 | 1,5 | 1,3 | 0,9 | 0,8 |
| 2013 | 5,1 | 4,3 | 0,5 | 1,5 | 1,3 | 0,9 | 0,8 |
| 2014 | 5,0 | 4,2 | 0,6 | 1,4 | 1,3 | 0,9 | 0,8 |
| 2015 | 5,1 | 4,2 | 0,6 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,9 |

Fonte: Inep (2015)⁷.

⁵ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Relatório *Education at a Glance* (2018): divulgado anualmente com análises de sistemas de educação de 36 países membros da OCDE, além de países parceiros como o Brasil.

⁶ Comparação em dólares equivalentes ajustados para diferenças entre países usando paridades de poder de compra (PPP) para consumo privado de uma “cesta de mercadorias” que reflitam os custos de vida e os níveis de preços entre os países.

⁷ Percentuais de investimento em educação sem considerar valores com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. (Inep, 2015).



Em 2015, a relação entre o PIB de R\$8,64 bilhões de **Rio das Ostras** e a sua despesa com educação de R\$146,46 milhões resultou em 1,70% de investimento direto em educação, posicionando o município como 77º colocado neste parâmetro dentre os 91 municípios do estado do Rio de Janeiro, excluía a capital. (IBGE)⁸

O município gastou R\$6.865/ano por aluno da rede municipal de ensino em 2015 conferindo-lhe a 38ª posição nesta proporção dentre os municípios fluminenses jurisdicionados do TCE-RJ. O município passou para a 59ª posição em 2016, quando a despesa com educação foi de R\$128,20 milhões (tabela 2).

Tabela 2: Despesas empenhadas

| Despesa | 2015 (R\$) | 2016 (R\$) | Variação (%) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Total | 594.127.974,05 | 500.334.907,29 | - 15,79 |
| Com educação ⁹ | 146.455.343,77 | 128.203.884,15 | - 12,46 |
| Com alunos matriculados ¹⁰ | 146.455.343,77 | 128.203.884,15 | - 12,46 |

Fonte: TCE-RJ (2016, 2017)¹⁰.

Em 2015, as despesas com educação representaram 24,65% sobre o gasto total do município e, em 2016, essa proporção passou a 25,62%. Neste cenário, a despesa total empenhada de **Rio das Ostras** reduziu 15,79% entre os exercícios 2015 e 2016, enquanto a despesa com educação diminuiu 12,46% e a despesa com alunos matriculados diminuiu 12,46% no mesmo período (gráfico 1).

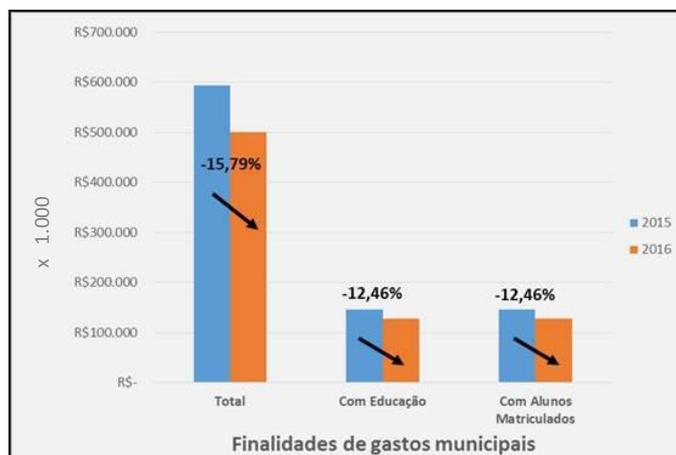


Gráfico 1: Despesas empenhadas: 2015 x 2016 (TCE-RJ).¹¹

⁸ Produto Interno Bruto dos municípios 2002-2015. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, 2018.

⁹ Despesa com educação: despesa empenhada na função 12, após o expurgo dos gastos apurados por meio do relatório de despesas com educação extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis do TCE/RJ, cujos objetos não sejam relativos à educação, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto os gastos com educação não se refiram ao exercício financeiro da prestação de contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.

¹⁰ Despesa com alunos matriculados: despesa com educação, deduzidos os gastos com ensino superior e ensino profissional, por não comporem a base do número de alunos matriculados.

¹¹ Dados referentes às despesas com educação no exercício de 2015 e 2016 informados ao TCE-RJ pelo gestor municipal e validados pelo Controle Externo por ocasião das análises das contas de governo municipal.



Havia 21.334 alunos matriculados na rede municipal de ensino em 2015 e a quantidade de matrículas passou para 21.206 alunos em 2016. Essa variação no número de estudantes foi acompanhada de diminuição de 11,93% nas despesas por aluno (tabela 3).

Tabela 3: Relação entre despesas com educação e número de alunos matriculados

| Alunos matriculados | 2015 | 2016 | Variação (%) |
|--------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Despesas (R\$) | 146.455.343,77 | 128.203.884,15 | - 12,46 |
| Quantidade (alunos) | 21.334 | 21.206 | - 0,60 |
| Despesas por Aluno (R\$) | 6.864,88 | 6.045,64 | - 11,93 |

Fonte: TCE-RJ (2016, 2017)¹².

No mesmo período, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)¹³ foi de 10,67% a.a., ou seja, a inflação foi superior à variação das despesas por aluno entre 2015 e 2016. Desta forma, a razão de investimento municipal em educação por aluno matriculado não acompanhou a taxa inflacionária de custo de vida entre 2015 e 2016 (gráfico 2).

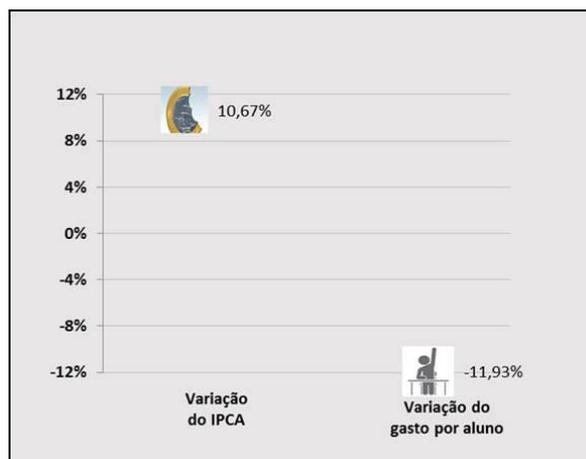


Gráfico 2: Variação do IPCA e do gasto por aluno entre 2015 e 2016

Fonte: IBGE (2018); TCE-RJ (2016, 2017).

Os esforços requeridos pelo sistema de ensino para que as crianças e os jovens de **Rio das Ostras** recebam melhores serviços públicos em sua formação como estudantes e cidadãos demandam melhor performance dos gestores dedicados à educação.

Com os atuais recursos financeiros e as metas desafiadoras da educação diante do quadro socioeconômico da nação, o domínio do panorama financeiro e organizacional é fundamental para os gestores das diferentes esferas de governo que administram o sistema de ensino no município.

¹² Relação entre despesas com educação e número de alunos matriculados calculada conforme a metodologia empregada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SGE do TCE-RJ por ocasião da análise das contas de governos municipais em 2016 e 2017.

¹³ O IPCA é utilizado pelo Banco Central como indicador oficial da inflação no Brasil. Ele reflete o custo de vida de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos. (IBGE, 2018).



A dependência administrativa¹⁴ na rede pública de educação básica no município em 2015 possuía a configuração apresentada no gráfico 3 que indica a despesa municipal de R\$146.455.343,77 associada a 99,39% dos alunos matriculados.

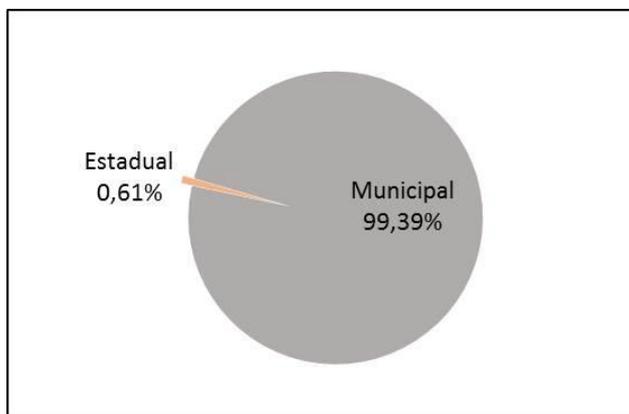


Gráfico 3: Dependência administrativa (educação básica)
Fonte: Inep (2017)¹⁵.

Considerando-se apenas o ensino fundamental da rede pública municipal e estadual, o número de matrículas, em 2015, predominou nos estabelecimentos que ofereceram os anos iniciais, com 54,64% das matrículas, enquanto as crianças nas escolas de anos finais representaram 45,35% do total de matrículas neste nível da educação básica (gráfico 4).

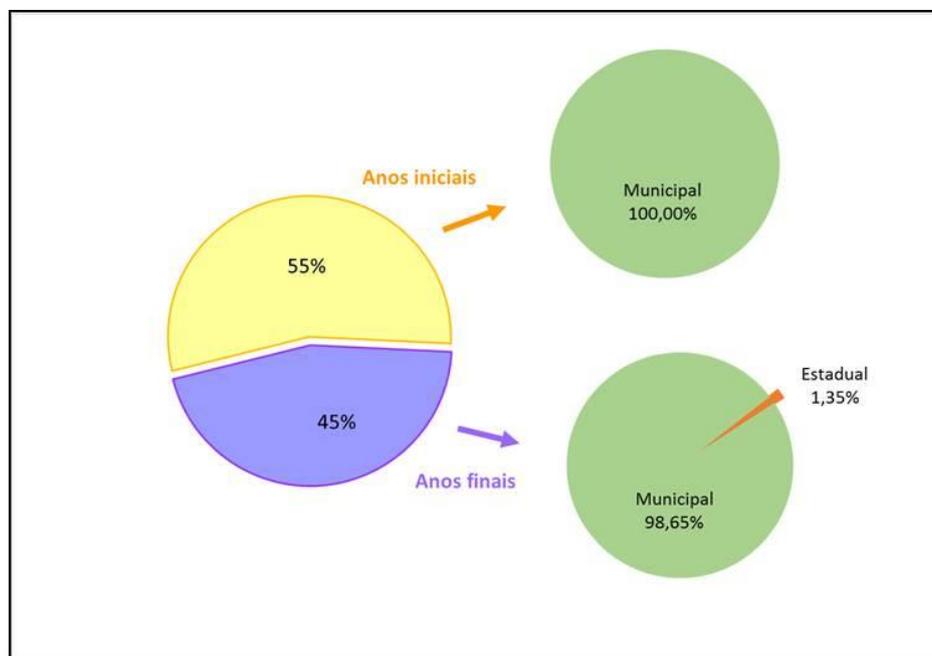


Gráfico 4: Dependência administrativa (ensino fundamental).
Fonte: Inep (2017)¹⁴.

¹⁴ Dependência administrativa ou âmbito de subordinação administrativa da escola (federal, estadual e municipal).

¹⁵ Censo Escolar da Educação Básica: pesquisa realizada anualmente pelo Inep em articulação com as secretarias estaduais de educação das 27 unidades da federação. As informações do Censo 2016 (publicado em 2017) foram coletadas em 2015.



A dependência administrativa municipal do ensino fundamental corresponde a 100,00% dos estabelecimentos de ensino que oferecem os anos iniciais e a 98,65% das escolas que oferecem os anos finais.

Assim como em **Rio das Ostras**, o acesso à educação para a população entre 6 e 9 anos é considerado equacionado no Brasil (OPNE, 2018)¹⁶. Por outro lado, a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos até 2016 e a oferta de vagas em creches¹⁷ para 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024, Metas 1A e 1B do Plano Nacional de Educação (PNE), ainda precisam da atenção do gestor municipal.

De acordo com o Sistema TC educa (2018)¹⁸, em 2016, havia cerca de 3.404 crianças entre 4 e 5 anos em **Rio das Ostras**, enquanto a rede pré-escolar contabilizava 3.571 matrículas. Assim o município cumpriu a Meta 1A do PNE. No mesmo ano de 2016, havia 7.031 crianças entre 0 e 3 anos no município, dentre as quais 1.712 estavam matriculadas em creches, logo a Meta 1B do PNE não foi alcançada neste ano. Entre 2014 e 2016, o município apresentou a seguinte *deficit* de vagas (tabela 4).

Tabela 4: *Deficit*¹⁹ de vagas na rede municipal de educação (2014 a 2016)

| Etapa | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Pré-escola | - 26 | - 167 | - 224 |
| Creche | 5.439 | 5.238 | 5.319 |

Fonte: Sistema TC educa (2018)

O combate à exclusão escolar constitui desafio ao gestor municipal, posto que depende de identificação, registro, controle e monitoramento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão. Ações corretivas são necessárias para adequar os recursos humanos e financeiros do governo para promover a inclusão dos alunos que estão fora do sistema de ensino.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)²⁰, por meio da plataforma **Busca Ativa Escolar**, pode auxiliar o gestor municipal a planejar, desenvolver e implementar políticas públicas que contribuam para a inclusão escolar.

¹⁶ Observatório do Plano Nacional de Educação – OPNE (2018); Todos pela Educação; IBGE/Pnad (2015).

¹⁷ Em 2015, apenas 15% das famílias brasileiras pobres com crianças de menos de 3 anos tiveram acesso a creches. Banco Mundial (2016) apud OCDE (2018): *Brazil Systematic Country Diagnostic: Retaking the path to Inclusion, Growth and Sustainability*, 2016.

¹⁸ TC educa (Atricon-IRB): Sistema de Monitoramento de metas do PNE (Censo Escolar do INEP/MEC e estimativa populacional, elaborada pelo DATASUS com base no Censo Populacional 2010 do IBGE). Sistema disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br/>>.

¹⁹ *Deficit* baseado na diferença entre a população estimada e o número de matrículas no município. A eventual ocorrência de valores negativos pode significar que a rede municipal de educação absorveu crianças que residem em municípios vizinhos.

²⁰ UNICEF em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Instituto TIM. Busca Ativa Escolar: Plataforma disponível em <<https://buscaativaescolar.org.br/>>.



2

Resultados do Ideb

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)²¹ mede a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado a cada dois anos, com base no desempenho do estudante no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)²² – por meio de testes, de língua portuguesa com foco na leitura e de matemática com foco na resolução de problemas, aplicados no 5º e no 9º anos do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio – e com dados de taxa de aprovação obtidos através do Censo Escolar.

O índice abrange duas dimensões: o desempenho médio dos alunos obtido através de nota média padronizada e a dimensão do fluxo, que é o indicador de rendimento calculado a partir da taxa de aprovação dos alunos no segmento de ensino considerado. Em suma, o Ideb de uma unidade escolar é o produto do desempenho médio desta unidade no Saeb pelo tempo médio de conclusão de uma série nesta unidade.

O resultado de cada unidade escolar ou rede de ensino é comparado com metas intermediárias individuais diferenciadas de modo que as trajetórias do Ideb por rede de ensino contribuam para a redução de desigualdades da qualidade educacional. Para um dado esforço obtêm-se uma melhora cada vez menor do indicador, pois é razoável admitir que quanto maior o nível das notas, menor e mais difícil é o seu crescimento (diagrama 2).

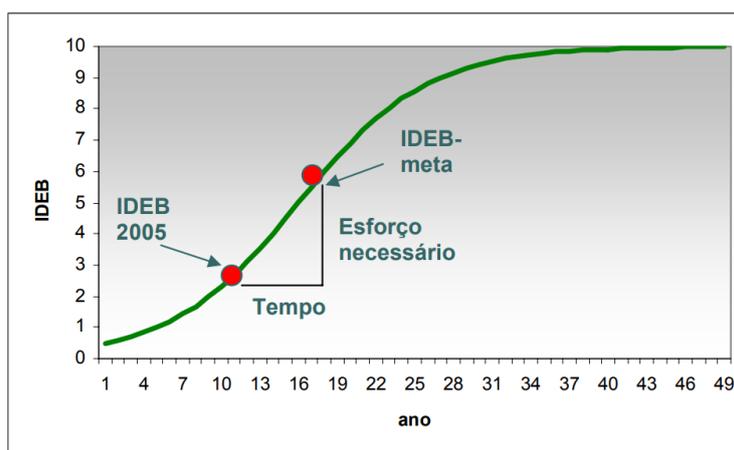


Diagrama 2: Trajetória esperada do Ideb.

Fonte: Inep (2005)²³

²¹ A meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) pretende que em 2021 o Ideb médio nacional seja 6,0 para os anos iniciais e 5,5 para os anos finais do ensino fundamental, níveis de qualidade educacional da média dos países membros da OCDE observada atualmente. Estima-se que o Ideb 9,9 poderá ser alcançado em 2096. (QEdu, 2018).

²² O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala que permitem ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. (Inep, 2018).

²³ Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas (Inep, 2005).



Os resultados do Ideb 2015 em relação aos de 2017 indicam que a média das notas dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede pública municipal melhorou enquanto a média das notas dos alunos do 9º ano aumentou (tabela 5).

Tabela 5: Notas e metas do Ideb para o ensino fundamental em 2015 e 2017

| Ciclo do ensino fundamental | 2015 | | 2017 | |
|------------------------------|-------------|------|-------------|------|
| | Nota obtida | Meta | Nota obtida | Meta |
| Anos iniciais (1º ao 5º ano) | 6,10 | 5,50 | 6,20 | 5,80 |
| Anos finais (6º ao 9º ano) | 4,70 | 5,20 | 4,90 | 5,40 |

Fonte: Inep/Censo Escolar (2018)

O gráfico 5 apresenta as distâncias entre os resultados do Ideb alcançados pela rede de ensino de **Rio das Ostras** e as respectivas notas do Ideb estabelecidas como metas para os ciclos inicial e final do ensino fundamental de 2015 e 2017. Em 2015, para os anos iniciais, a nota 5,50 foi estabelecida como meta do Ideb e a nota média alcançada pela rede municipal foi 6,10 chegando a 110,91% do esperado; em relação aos anos finais, a meta do Ideb foi 5,20 e o resultado foi 4,70 com 90,38% de êxito.

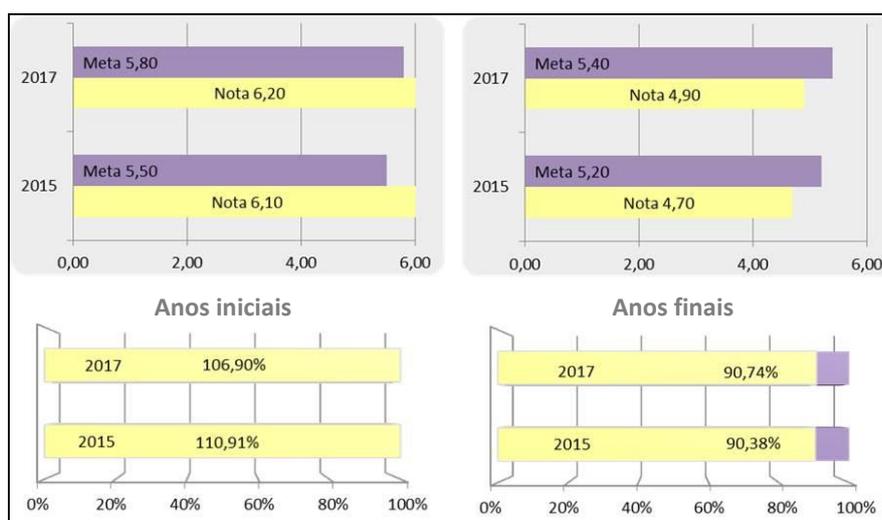


Gráfico 5: Cumprimento de metas do Ideb em 2015 e 2017

Fonte: Inep (2018)²⁴.

Em 2017, para os anos iniciais, a nota 5,80 foi estabelecida como meta do Ideb e a nota média alcançada pela rede municipal foi 6,20, alcançando 106,90% do planejado; em relação aos anos finais a meta do Ideb foi 5,40 e o resultado foi 4,90 com 90,74% de sucesso.

Entre 2015 e 2017, houve distanciamento entre as metas traçadas e os resultados alcançados para os anos iniciais enquanto houve diminuição dessa distância em relação aos anos finais.

²⁴ Resultados e metas do Ideb. Disponível em: < <http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 23 nov. 2018.



3 Níveis de proficiência alcançados

Os cálculos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) baseiam-se em avaliações concebidas a partir de matrizes de referência²⁵ e escalas de proficiência em português e matemática. As matrizes de referências são utilizadas especificamente no contexto das avaliações para indicar habilidades a serem avaliadas em cada etapa da escolarização e orientar a elaboração de itens de testes e provas, bem como a construção de escalas de proficiência que definem ‘o que’ e ‘o quanto’ o aluno realiza no contexto da avaliação (Inep, 2018).

Com base nos percentuais de alunos nos diferentes níveis de proficiência do Saeb, o movimento Todos Pela Educação²⁶ criou uma escala qualitativa baseada no número de pontos obtidos pelos estudantes no Saeb. A partir desta escala, Soares (2009)²⁷ elaborou uma escala por meio da qual os alunos são avaliados em 4 níveis de proficiência: Abaixo do básico, Básico, Adequado (proficiente) e Avançado.

No nível Abaixo do básico os alunos têm domínio insuficiente dos conteúdos da série; no Básico os estudantes possuem apenas domínio mínimo dos conteúdos; no Adequado os alunos estão com domínio pleno dos conteúdos da série; no Avançado os estudantes têm domínio maior do que o exigido para a série que cursam. Os níveis de avaliação a respeito de leitura e interpretação e na resolução de problemas matemáticos dos estudantes do 5º ano e do 9º ano do ensino fundamental estão na tabela 6.

Tabela 6: Escalas de proficiência para o ensino fundamental

| Escala (ensino fundamental) | Português | | Matemática | |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 5º ano | 9º ano | 5º ano | 9º ano |
| Abaixo do básico | < 150 | < 200 | < 175 | < 225 |
| Básico | 150 – 200 | 200 – 275 | 175 – 225 | 225 – 300 |
| Adequado (proficiente) | 200 – 250 | 275 – 325 | 225 – 275 | 300 – 350 |
| Avançado | Acima de 250 | Acima de 325 | Acima de 275 | Acima de 350 |

Fonte: Soares (2009)

A seguir, são apresentadas médias alcançadas por alunos do município, as quais são consideradas na associação com outras variáveis regionais no Anexo 1.

²⁵ Esse termo não deve ser confundido com o que se refere à “matriz de ensino”, utilizado para a especificação dos diferentes componentes curriculares que precisam ser desenvolvidos pelo professor com seus alunos ao longo de cada ano escolar. Disponível em: <<http://www.ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale>>. Acesso em: 3 out. 2018.

²⁶ Comitê científico do movimento Todos Pela Educação, composto por diversos especialistas em educação, indicaram qual a pontuação a partir da qual pode-se considerar que o aluno demonstrou o domínio da competência avaliada.

²⁷ SOARES, José Francisco. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP. Bases Metodológicas. São Paulo Perspectiva, São Paulo: vol. 23, nº 1, jan./jan., 2009, p. 29-41. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_03.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2018.



O gráfico 6 apresenta as médias das notas em português e matemática, apuradas nos períodos de 2015 e 2017, dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede pública localizada em **Rio das Ostras**.

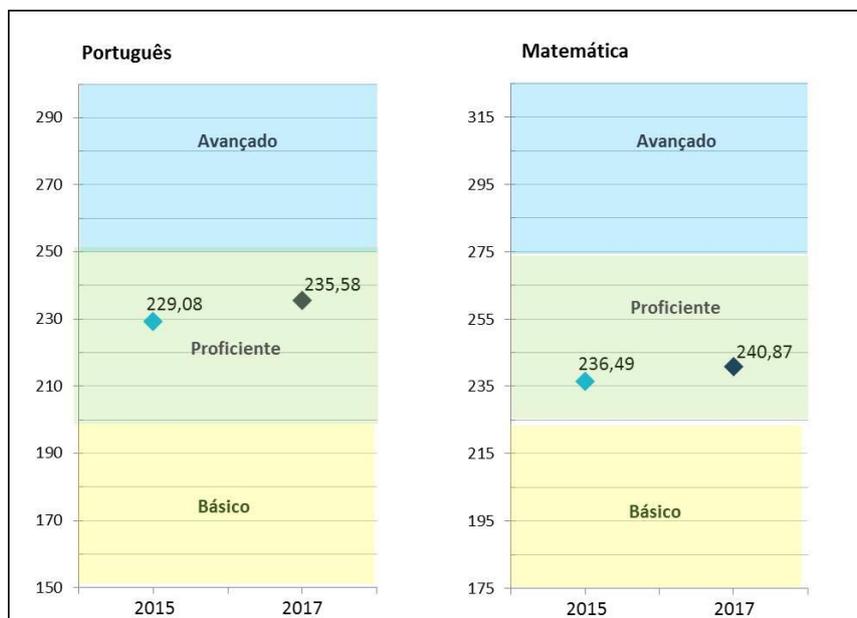


Gráfico 6: Nível de proficiência em português e matemática (anos iniciais – 5º ano)

Fonte: Inep/Censo Escolar (2016; 2017)²⁸

Na etapa inicial do ensino fundamental (5º ano), as médias das notas dos alunos na disciplina **português** indicam que o conhecimento dos estudantes do município é **adequado** ao conteúdo da série que estão cursando e que os mesmos ainda não demonstram possuir as seguintes habilidades²⁹:

- Identificar: opinião e informação explícita em fábulas, contos, crônicas e reportagens e informação explícita em reportagens com ou sem o auxílio de recursos gráficos.
- Reconhecer: a finalidade de verbetes, fábulas, charges e reportagens e relação de causa e consequência e relação entre pronomes e seus referentes em poemas, fábulas e contos.
- Inferir: assunto principal e sentido de expressão em poemas, fábulas, contos, crônicas, reportagens e tirinhas; informação em contos e reportagens e efeito de humor e moral em piadas e fábulas.

²⁸ Censo Escolar da Educação Básica. As informações do Censo 2016 (publicado em 2017) foram coletadas em 2015 e as informações do Censo 2015 (publicado em 2016) foram coletadas em 2014.

²⁹ Exemplos de habilidades em língua portuguesa para a matrizes de referência e escalas de proficiência Saeb na faixa de pontuação imediatamente superior à média informada no gráfico 6.



Com relação ao ensino de **matemática** verifica-se que o desempenho médio dos alunos da etapa inicial do ensino fundamental (5º ano) **é adequado** e que os estudantes provavelmente ainda não possuem habilidades³⁰ para:

- Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, sem apoio de figura.
- Determinar o resultado da diferença entre dois números racionais representados na forma decimal.
- Converter a duração de um intervalo de tempo, dado em horas e minutos, para minutos.
- Resolver problemas envolvendo intervalos de tempo em meses, inclusive passando pelo final do ano (outubro a janeiro).
- Associar a metade de um total a algum equivalente, apresentado como fração ou porcentagem e números naturais à quantidade de agrupamentos de 1 000.
- Localizar números em uma reta numérica graduada onde estão expressos diversos números naturais não consecutivos e crescentes, com uma subdivisão entre eles.
- Interpretar dados em uma tabela simples.
- Comparar dados representados pelas alturas de colunas presentes em um gráfico.

O gráfico 7 apresenta as médias das notas em português e matemática, apuradas nos períodos de 2015 e 2017, dos alunos do 9º ano do ensino fundamental da rede pública localizada em **Rio das Ostras**.

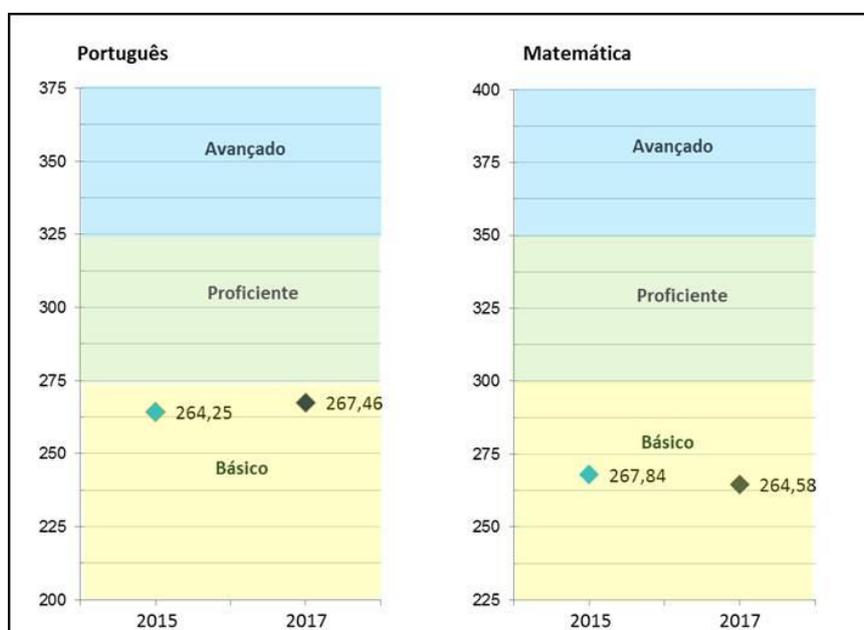


Gráfico 7: Nível de proficiência em português e matemática (anos finais – 9º ano)

Fonte: Inep/Censo Escolar (2016; 2017)³¹.

³⁰ Exemplos de habilidades em matemática para a matrizes de referência e escalas de proficiência Saeb na faixa de pontuação imediatamente superior à média informada no gráfico 6.

³¹ Censo Escolar da Educação Básica. As informações do Censo 2016 (publicado em 2017) foram coletadas em 2015 e as informações do Censo 2015 (publicado em 2016) foram coletadas em 2014.



Na etapa final do ensino fundamental (9º ano), o nível médio de conhecimento em **língua portuguesa** dos alunos do município é **básico**, desta forma eles provavelmente ainda não possuem as seguintes habilidades³²:

- Localizar informações explícitas em artigos de opinião e crônicas.
- Identificar finalidade e elementos da narrativa em fábulas e contos.
- Reconhecer: opiniões distintas sobre o mesmo assunto em reportagens, contos e enquetes; relações de causa e consequência e relações entre pronomes e seus referentes em fragmentos de romances, fábulas, crônicas, artigos de opinião e reportagens e sentido de expressão e de variantes linguísticas em letras de música, tirinhas, poemas e fragmentos de romances.
- Inferir: tema, tese e ideia principal em contos, letras de música, editoriais, reportagens, crônicas e artigos; efeito de sentido de linguagem verbal e não verbal em charges e história em quadrinhos; informações em fragmentos de romance e efeito de sentido da pontuação e da polissemia como recurso para estabelecer humor ou ironia em tirinhas, anedotas e contos.

Na etapa final do ensino fundamental (9º ano) o nível médio de conhecimento em **matemática** dos estudantes do município é **básico**. Assim, os mesmos não demonstraram possuir as seguintes habilidades³³:

- Localizar: um ponto em um plano cartesiano, com o apoio de malha quadriculada, a partir de suas coordenadas; números inteiros negativos na reta numérica e números racionais em sua representação decimal.
- Reconhecer: as coordenadas de um ponto dado em um plano cartesiano, com o apoio de malha quadriculada e que a medida do perímetro de um retângulo, em uma malha quadriculada, dobra ou se reduz à metade quando os lados dobram ou são reduzidos à metade.
- Interpretar a movimentação de um objeto utilizando referencial diferente do seu.
- Converter unidades de medidas de comprimento, de metros para centímetros, na resolução de situação-problema.
- Determinar: a soma de números racionais em contextos de sistema monetário e o valor numérico de uma expressão algébrica de 1º grau envolvendo números naturais, em situação-problema.
- Analisar dados dispostos em uma tabela de dupla entrada.

³² Exemplos de habilidades em língua portuguesa para a matrizes de referência e escalas de proficiência Saeb na faixa de pontuação imediatamente superior à média informada no gráfico 7.

³³ Exemplos de habilidades em matemática para a matrizes de referência e escalas de proficiência Saeb na faixa de pontuação imediatamente superior à média informada no gráfico 7.



4 Esforços da gestão municipal

O Instituto Rui barbosa (IRB), órgão que promove a integração e o aprimoramento das atividades exercidas nos Tribunais de Contas no Brasil, mantém a Rede Nacional de Indicadores (Rede Indicon) que organiza o IEGM³⁴, um índice de esforços da gestão municipal. O Índice Municipal de Educação (i-Educ) compõe a dimensão educação do IEGM e se destina à avaliação e ao monitoramento dos esforços empregados no aperfeiçoamento do sistema de educação pública municipal.

O i-Educ é composto por dados coletados pelo TCE-RJ junto às administrações municipais jurisdicionadas por meio de 59 questões alinhadas, direta ou indiretamente, com as 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Informações relativas ao sistema de ensino municipal prestadas pelo município de **Rio das Ostras** possibilitaram o mapeamento de esforços de seus gestores voltados ao progresso da educação pública em 2016 e 2017, considerados nos resultados do i-Educ de 2017 e 2018.

A partir de informações prestadas pelo gestor municipal, as evoluções dos esforços consideradas em 11 quesitos do i-Educ para acesso à rede de ensino, instalações físicas, alimentação, material didático, absenteísmo e formação e capacitação podem ser observadas no quadro 3 que utiliza a simbologia constante no quadro 2.

Quadro 2: critérios de análise comparativa do i-Educ

| Progresso | Descrição |
|-----------|--|
| ↑ | Os resultados do i-Educ (2017 e 2018) indicam progresso nos esforços do gestor público para o item avaliado. |
| ↓ | Os resultados do i-Educ (2017 e 2018) indicam que não houve progresso nos esforços do gestor público para o item avaliado. |
| – | O resultado do i-Educ 2018 indica a manutenção de esforços do gestor público quanto ao item avaliado em relação ao resultado do i-Educ 2017. |
| ? | Não há informação relativa ao exercício de 2016 ou de 2017. |
| – | O resultado do i-Educ 2018 indica a continuidade de ausência de esforços do gestor público para o progresso do item avaliado em relação ao resultado do i-Educ 2017. |

As progressões dos demais temas tratados pelo i-Educ são monitorados na plataforma *online* Mapa de Resultados³⁵ desenvolvida pelo TCE-RJ na qual é possível visualizar o *status* de cada quesito.

³⁴ O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um índice estruturado em sete dimensões da gestão pública municipal com vistas a proporcionar uma visão ampla da realidade modelada: educação, saúde, planejamento, fiscal, ambiente, cidade e governança de tecnologia da informação.

³⁵ Mapa de resultados do i-Educ. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/mapa-iegml/>>. Acesso em: 18 out. 2018.



Quadro 3: Registros do i-Educ (2017 e 2018)³⁶

| Tema | Questão | Descrição | 2016 | 2017 | Progresso |
|-------------------------|---------|--|------|------|-----------|
| Acesso à rede de ensino | 2 | Foi realizada uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches neste exercício? | Sim | Sim | – |
| | 3 | Foi realizada uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola neste exercício? | Não | Não | – |
| | 4 | Foi realizada uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar neste exercício? | Não | Sim | ↑ |
| Instalações físicas | 10 | Escolas dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) adaptadas para receber crianças com deficiência: Rampas e vias de acesso à escola, adaptação de salas de aula, banheiros e áreas de esporte e recreação | 2 | 3 | ↑ |
| | | Escolas dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) que possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas de 18m x 30m | 3 | 4 | ↑ |
| | 11 | Unidades de ensino dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) que necessitavam de reparos: conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc. | 45 | 24 | ↑ |
| | | Unidades de ensino dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) que tiveram seu funcionamento interrompido ou foram abandonadas por problemas de infraestrutura | 0 | 0 | – |
| | 36 | Quantas escolas da rede municipal possuem biblioteca e/ou sala de leitura? | 29 | 28 | ↓ |
| Alimentação | 14 | As unidades de ensino divulgam e cumprem o cardápio preestabelecido pelo(a) nutricionista? | Sim | Sim | – |
| Material didático | 37 | Houve entrega do material didático (livros, apostilas, etc.) aos alunos na rede municipal? | Sim | Sim | – |
| | | Entrega do material didático em até 15 dias após o início do ano letivo? | Sim | Sim | – |
| Absenteísmo | 39 | Existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais)? | Sim | Sim | – |
| Formação e capacitação | 19 | Todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam? | Não | Não | – |
| | 41 | Total de horas de treinamento e capacitação oferecidos pelo município destinados a professores atuantes em creches no exercício anterior | 72 | 1043 | ↑ |
| | | Total de horas de treinamento e capacitação oferecidos pelo município destinados a professores atuantes na pré-escola no exercício anterior | 72 | 566 | ↑ |
| | | Total de horas de treinamento e capacitação oferecidos pelo município destinados a professores atuantes nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) no exercício anterior | 72 | 666 | ↑ |

Fonte: Secretaria Geral de Planejamento – SGP (TCE-RJ, 2018).

³⁶ Os resultados do i-Educ 2017 correspondem à coleta de dados referente a fatos relacionados a 2016. De forma análoga, os resultados do i-Educ 2018 são baseados em dados de 2017.



De acordo com as informações prestadas pelo município de **Rio das Ostras**, o seguinte panorama pode ser considerado:

Acesso à rede de ensino: Segundo o TC Educa³⁷, entre 2014 e 2016, houve uma diminuição do número de crianças que estavam fora da creche (de 5.439 para 5.319 alunos). O número de alunos matriculados em creches, por sua vez, aumentou em 7,54% (de 1.592 para 1.712 alunos). Quanto à pré-escola, houve uma diminuição do número de crianças não matriculadas (de - 26 para - 224 alunos). O número de alunos matriculados, por sua vez, aumentou em 5,77% (de 3.430 para 3.628 alunos).

Instalações físicas: De acordo com os dois últimos ciclos de auto-avaliação do IEGM (2016 e 2017), no que diz respeito à quantidade de unidades escolares adaptadas para receber crianças com deficiência no município de Rio das Ostras, foi verificado o aumento no número de unidades adaptadas no período.

No que diz respeito à questão 36 do IEGM, acerca da quantidade de escolas municipais que disponibilizam bibliotecas ou salas de leituras para seus alunos, verificou-se que em 2016 havia menos escolas municipais com bibliotecas e salas de leitura do que no ano de 2017.

Alimentação: De acordo com o informado, o município divulga e cumpre o cardápio preestabelecido por um nutricionista.

Material didático: De acordo com o informado pelo município, o prazo de entrega do material escolar permaneceu dentro dos mesmos parâmetros do ano anterior.

Absenteísmo: De acordo com o informado, o município possui um programa de redução do absenteísmo em andamento desde 2016.

Formação e capacitação: De acordo com o informado, o município ofereceu mais horas de treinamento e capacitação destinados a professores atuantes nos anos iniciais do ensino fundamental em 2017 do que em 2016.

Tendo em vista a necessidade de atenção do gestor municipal aos temas tratados pelas questões **3, 36 e 19**, os tópicos seguintes propõem reflexões sobre a importância de cada assunto.

³⁷ TC Educa. Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação. Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em 15 Jun. 2018.



| | |
|---------------------|---|
| Tema | Acesso à rede de ensino |
| Alinhamento com PNE | Metas estruturantes |
| Meta 1 | Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE(2024). |
| Questão 3 | A prefeitura municipal fez uma pesquisa para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola no exercício anterior? |

O município ao possuir registro nominal, atualizado periodicamente, das crianças que demandam vagas na pré-escola, contribuirá para:

- Erradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar;
- Superar as desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- Evitar que crianças em idade escolar estejam fora da escola;
- Planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta por educação infantil em pré-escolas;
- Possibilitar a identificação de crianças que possuem prioridade no atendimento, como os portadores de necessidades especiais e as que se encontram em situação de vulnerabilidade social e aquelas crianças cujos pais/responsáveis se dedicam a atividades de caráter itinerantes;
- Implantar procedimentos para buscar crianças em idade escolar fora da escola (busca ativa), com foco naquelas que vivem em situação de vulnerabilidade social.

Reflexão sobre o tema

Atuar na primeira infância parece atitude fundamental em qualquer estratégia de combate estrutural à pobreza e desigualdade social, tanto por seus efeitos imediatos quanto pelos desdobramentos sobre o processo de acumulação de capital humano. Na maioria das sociedades, a educação infantil tem sido uma das formas mais comuns de atuar nesta faixa etária e que tem se mostrado um tipo de investimento com taxas de retorno sociais particularmente elevadas.

É constatado pela literatura nacional e internacional que quem frequentou ensino infantil, primordialmente pré-escola, tem, em média, melhor desempenho escolar, maior produtividade no trabalho, menor envolvimento com violência, é mais saudável e tem família mais estável. Todos os fatores que geram melhores salários e condições de vida futuramente. (Santos e Polo, 2016)*

* Santos, Daniel; Polo, Felipe. CONECTA: Educação na primeira infância; um investimento de alto retorno. Disponível em: <<http://cienciaparaeducacao.org/blog/2016/06/23/conecta-educacao-infantil-investimento-de-alto-retorno/>>. Acesso em: 04 out.2018.



| | |
|-----------------|--|
| Tema | Instalações físicas |
| Alinhamento PNE | com Metas estruturantes |
| 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 médias nacionais para o Ideb. |
| Questão 36 | Quantas escolas da rede municipal possuem bibliotecas e sala de leitura? |

O município ao possuir biblioteca e sala de leitura nas unidades de ensino contribuirá para:

- Erradicar o analfabetismo;
- Universalizar o atendimento escolar;
- Melhorar a qualidade da educação;
- Oferecer educação em tempo integral;
- Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental;
- Promover a formação de leitores e leitoras;
- Melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA;
- Proporcionar e garantir aos alunos e professores da rede pública de ensino o acesso à cultura e à informação, estimulando a leitura como prática social.

Reflexão sobre o tema

Letramento em leitura é a compreensão, o uso e a reflexão sobre textos escritos para alcançar objetivos pessoais, desenvolver o conhecimento e potencial individuais e participar plenamente da vida em sociedade. - PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos). Uma biblioteca escolar serve para apoiar, incrementar e fortalecer o projeto pedagógico de escolas, valorizando a literatura em seu cotidiano, visando propiciar condições para que o educador faça o uso coletivo do texto escrito, de modo que desenvolva e promova, entre seus alunos, o domínio crítico da linguagem. A cultura escrita se fortalece. As pessoas aprendem a usar os livros coletivamente. A comunidade é incentivada a utilizar outras bibliotecas. A análise crítica é incrementada. Garante-se a democratização ao conhecimento por meio de livros de qualidade. A introdução da literatura no cotidiano da escola pode fortalecer seu projeto pedagógico. (MPPR)*

*MPPR. Eu quero minha Biblioteca. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/biblioteca/eu_quero_minha_biblioteca_orientacoes.pdf> Acesso em: 05 out.2018.



| | |
|---------------------|---|
| Tema | Formação e capacitação |
| Alinhamento com PNE | Formação docente |
| Meta 15 | Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> 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. |
| Questão 19 | Todos os professores da educação básica possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996? Qual o percentual de professores que possuem? |

O município ao incentivar e cobrar que os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam contribuirá para:

- Melhorar a qualidade da educação;
- Formar para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- Promover o País humanística, científica, cultural e tecnologicamente;
- Consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação;
- Fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao *deficit* de profissionais em áreas específicas;
- Promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas;
- Aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira.

Reflexão sobre o tema

A formação inicial é extremamente necessária no currículo docente, uma vez que faz parte das exigências da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e ao mesmo tempo, vem favorecer uma gama de possibilidades na melhoria e aplicabilidade de um ensino de qualidade. Os conhecimentos de um profissional não podem ficar limitados simplesmente a uma formação. Mesmo sabendo que o conhecimento profissional vai sendo construído ao longo da carreira, apesar de trajetórias distintas, a necessidade de busca do aprimoramento é imprescindível. (Bastos, 2017)*

*Bastos, Manoel de Jesus. **A Formação de Professores para a Educação Básica**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 2, Vol. 14. pp 82-97 Jan 2017. Disponível em: <<https://nucleodoconhecimento.com.br/educacao/formacao-de-professores>>. Acesso em: 16/11/18.



5

Ações e desafios do TCE-RJ

Ao administrador público cabem as medidas de aprimoramento da qualidade da gestão do gasto público. As avaliações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a respeito de ações implementadas pelo governo local e sobre os respectivos resultados objetivam colecionar dados e informações interdisciplinares capazes de auxiliar o gestor em suas melhores decisões.

Estatísticas acerca de demandas por vagas, índices de inflação, dados relativos à infraestrutura de escolas, dentre outros fatores, apontam para a importância da ampliação da despesa com a educação básica no Brasil. No entanto, há evidências de que gastos mais altos não garantem melhores desempenhos dos alunos e indicam que determinados esforços da rede municipal podem reduzir distâncias entre as metas do Ideb e os resultados alcançados. Aprimorar a formação acadêmica do corpo docente, cumprir o prazo de entrega do material didático, combater a evasão escolar, tratar da qualidade da alimentação, elaborar soluções para o absenteísmo docente são alguns deles.

É fato que o sucesso de programas públicos na educação pode ser facilitado por meio de cooperação técnica voltada ao cumprimento de metas do PNE. O Ministério da Educação mantém ações específicas de assistência técnica, como o Plano de Ações Articuladas que oferece instrumento de diagnóstico e planejamento plurianual de política educacional. A UNICEF disponibiliza a plataforma Busca Ativa Escolar para auxiliar os municípios no combate à exclusão escolar; o movimento Todos Pela Educação divulga indicadores de metas no Observatório do PNE.

Ao TCE-RJ, como organismo integrante do Sistema de Controle de finanças públicas, é conferida grande responsabilidade no acompanhamento da adequada aplicação dos recursos reservados à educação, seja em ações fiscalizatórias, avaliações de desempenho de políticas ou comunicações de cunho pedagógico. A atuação do Tribunal de Contas como colaborador da eficiência, eficácia e efetividade de programas representa o ideário de sua missão constitucional.



Atuar de forma integrada, colaborativa e sinérgica é fundamental em todas as dimensões governamentais, inclusive em controle.

[...] devem ser privilegiadas ações concertadas e colaborativas entre as várias esferas de controle, fomentando o aprendizado e o intercâmbio institucional. As mais diversas instâncias de *accountability* precisam promover estratégias dialógicas que minimizem as contradições e as incoerências inevitavelmente produzidas quando múltiplos órgãos exercem autoridade sobre um mesmo campo de ação. (Willeman, 2016, p. 332)³⁸

Alinhado a esse propósito, o Sistema Tribunais de Contas do Brasil possui o Marco de Medição de Desempenho (MMD) como instrumento metodológico para o aprimoramento de Controle Externo, por meio do qual são fomentados procedimentos inspirados em boas práticas nacionais e internacionais. Nesse ambiente, incentivos para atuações de natureza operacional ganham espaço junto às tradicionais ações de controle legal sobre aspectos financeiros, orçamentários, contábeis e patrimoniais.

Indicadores para análise de esforços empregados pelo gestor público para a efetividade de políticas, como o IEGM e o i-Educ são exemplos de ferramentas contemporâneas de governança e gestão – modeladas na Rede Nacional de Indicadores (Rede Indicon) – para esse contexto em que o TCE-RJ se volta para a consolidação de dados e a produção de informações úteis ao gestor. Entretanto, a produção de informações depende das associações e correlações de diversos dados financeiros e operacionais dos municípios, muitas vezes de difícil disponibilização.

Há dados primários ao alcance do Tribunal de Contas, como os valores investidos em educação, que são coletados por meio do SIGFIS³⁹ ou em sede de auditoria. Muitos outros dados, no entanto, dependem da colaboração de instituições⁴⁰ dedicadas à coleta e tratamento de dados. Nessa direção, o TCE-RJ também está alinhado ao Projeto OCDE-TCU-TCs de modelos de maturidade e de integração de indicadores. Essas ações estão voltadas ao aprimoramento do desempenho institucional.

³⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. Tese de Doutorado em direito. PUC-Rio, 2016.

³⁹ Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS) do TCE-RJ.

⁴⁰ Inep, Ipea, IBGE, QEdu, TC Educa, iDados, Alfabeto, Proa (Senac), Observatório do PNE, Todos Pela Educação, Associação de Jornalistas de Educação - Jeduca, Associação Nova Escola, Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Consed, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Telefônica Vivo, Fundação Victor Civita, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, Mais Diferenças, SBPC, UNESCO, Undime, Unicef, BID, dentre outros.



Já o MMD compõe um dos eixos de ação do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) que, por meio de 28 indicadores, acompanha o progresso do funcionamento dos Tribunais de Contas. O indicador QATC-26, que trata especificamente da fiscalização da educação, permite que as próprias ações dos Tribunais de Contas sejam monitoradas em quatro dimensões: planejamento da fiscalização; fiscalização orçamentária e financeira dos recursos da educação; fiscalização operacional e programática dos recursos da educação; e fiscalização dos Planos de Educação.

- **Quanto ao planejamento da fiscalização da educação, o TCE-RJ deve:**

- Estabelecer, em seu plano estratégico, que o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à educação deverá ser priorizado no plano anual de fiscalização, especialmente quanto à verificação do cumprimento tempestivo das metas e estratégias fixadas no PNE.
- Elaborar plano anual de fiscalização específico para a área da educação, detalhando as ações a serem desenvolvidas, as metas, as estratégias e os indicadores de resultado.
- Considerar, como critério para a seleção dos jurisdicionados a serem fiscalizados, o risco de não atingimento das metas e estratégias educacionais nos termos e prazos definidos legalmente.
- Capacitar seus servidores, de forma continuada, para a operacionalização do plano anual de fiscalização da área de educação.
- Dispor de ferramentas eletrônicas que viabilizam o acompanhamento das despesas e a análise de dados oficiais ou de caráter público da educação.
- Promover levantamentos periódicos acerca da qualidade e demais indicadores educacionais, bem como dos dados sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos destinados à educação, para subsidiar o planejamento de sua atuação.
- Divulgar os resultados das suas fiscalizações relacionadas ao PNE em publicações especializadas e/ou na internet.
- Utilizar ferramentas de TI que permitem ao cidadão acompanhar, pela internet, os gastos com educação, as ações e programas de governo, bem como os resultados das metas e estratégias do PNE.
- Incluir a temática educação em tópico específico do relatório das contas anuais de Governo, com análise comparativa dos gastos e dos resultados efetivos (a exemplo da qualidade do ensino – Ideb – e dos serviços – alimentação escolar, estrutura física, transporte escolar).
- Desenvolver ações de controle para assegurar o funcionamento regular e autônomo dos conselhos de acompanhamento e controle social da área de educação.
- Promover encontros nas escolas, estimular o controle social e formação cidadã dos alunos, professores e pais de alunos, fomentar a colaboração das comunidades escolares para que sejam parceiras no processo de melhoria do ensino e fiscais da boa gestão.
- Fomentar encontros de formação técnica destinados a membros de Conselhos de Educação e do Fundeb e a gestores escolares visando à melhoria dos gastos e da prestação de contas dos recursos transferidos às escolas.



- **Quanto à fiscalização orçamentária e financeira dos recursos da educação, cabe ao TCE-RJ:**
 - Realizar pelo menos uma auditoria operacional na área de educação nos últimos dois anos.
 - Fiscalizar, de modo sistemático e periódico, os principais programas afetos à infraestrutura e aos recursos pedagógicos, dentre aqueles relacionados na Diretriz 11 da Resolução Atricon 3/2015.
 - Exercer o controle preventivo e concomitante dos recursos da educação, abrangendo o acompanhamento e o monitoramento do cumprimento das metas e estratégias parciais e finais dos planos de educação.
 - Expedir alertas regularmente aos jurisdicionados em risco de não alcance das metas previstas nos planos de educação.
 - Fiscalizar e exigir a correta e tempestiva alimentação das informações no SIOPE pelos jurisdicionados.
 - Operacionalizar regularmente o sistema para validação automática de dados constante do SIOPE – Módulo Controle Externo (MCE).
 - Fiscalizar os atos de admissão de pessoal, sobretudo as admissões temporárias, à luz da estratégia 18.1 do PNE.
 - Formalizar, quando necessário, termos de ajustamento de gestão ou instrumento similar com os jurisdicionados, visando o acesso à educação básica obrigatória com o padrão mínimo de qualidade previsto na Constituição Federal.

- **Quanto à fiscalização operacional e programática dos recursos da educação, o TCE-RJ dedica-se a:**
 - Desenvolver ações destinadas a promover a elaboração dos planos de educação pelos jurisdicionados.
 - Fiscalizar a execução dos planos de educação, de modo a zelar pelo cumprimento das metas e estratégias fixadas.
 - Acompanhar a instituição e o funcionamento das instâncias colegiadas previstas no PNE.
 - Fiscalizar a garantia do direito à educação básica, especialmente quanto ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais.
 - Fiscalizar as ações relacionadas à meta voltada à valorização dos profissionais de educação.
 - Fiscalizar as ações relacionadas à meta voltada ao acesso e à qualidade do ensino superior.
 - Fiscalizar as ações relacionadas à meta voltada à efetivação da gestão democrática da educação.



- **Quanto à fiscalização dos Planos de Educação, as atividades do TCE-RJ voltam-se a:**
 - Examinar os planos de educação, o plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias da educação.
 - Fiscalizar o cumprimento, pelos jurisdicionados, dos percentuais de gastos mínimos com ensino previstos na Constituição Federal.
 - Fiscalizar a observância, pelos jurisdicionados, das normas relativas ao Fundeb e ao salário-educação, especialmente as relativas a vinculações de gastos.
 - Fiscalizar as transferências constitucionais e voluntárias da União e dos Estados aos Municípios.
 - Fiscalizar licitações e contratos relativos à educação especialmente quanto à vinculação a sua finalidade.

Assim, disponível o diagnóstico, é desejável um empenho do gestor e sua equipe para superar as dificuldades e atingir metas, e do TCE-RJ em considerar os conteúdos apresentados neste relatório como subsídios para futuros Termos de Ajustes de Gestão (TAG) a serem firmados entre o Controle Externo e os jurisdicionados do TCE.

O TAG, em linhas gerais, consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas – condutas essas sujeitas à sanção –, pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada, e que o descumprimento resulta na aplicação de sanção. (Barroso Filho, 2014, p. 400)⁴¹

⁴¹ BARROSO FILHO, A. A. Avaliação do termo de ajuste de gestão como instrumento do controle consensual da administração pública. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 391- 415, jul./dez. 2014.



Avaliação do Relatório

A fim de aprimorarmos as atividades da Secretaria-Geral de Planejamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, solicitamos ao leitor que apresente críticas e sugestões a respeito deste relatório, especialmente no tocante ao seu conteúdo.

Desde já, agradecemos sua colaboração.

mais_educacao@tce.rj.gov.br