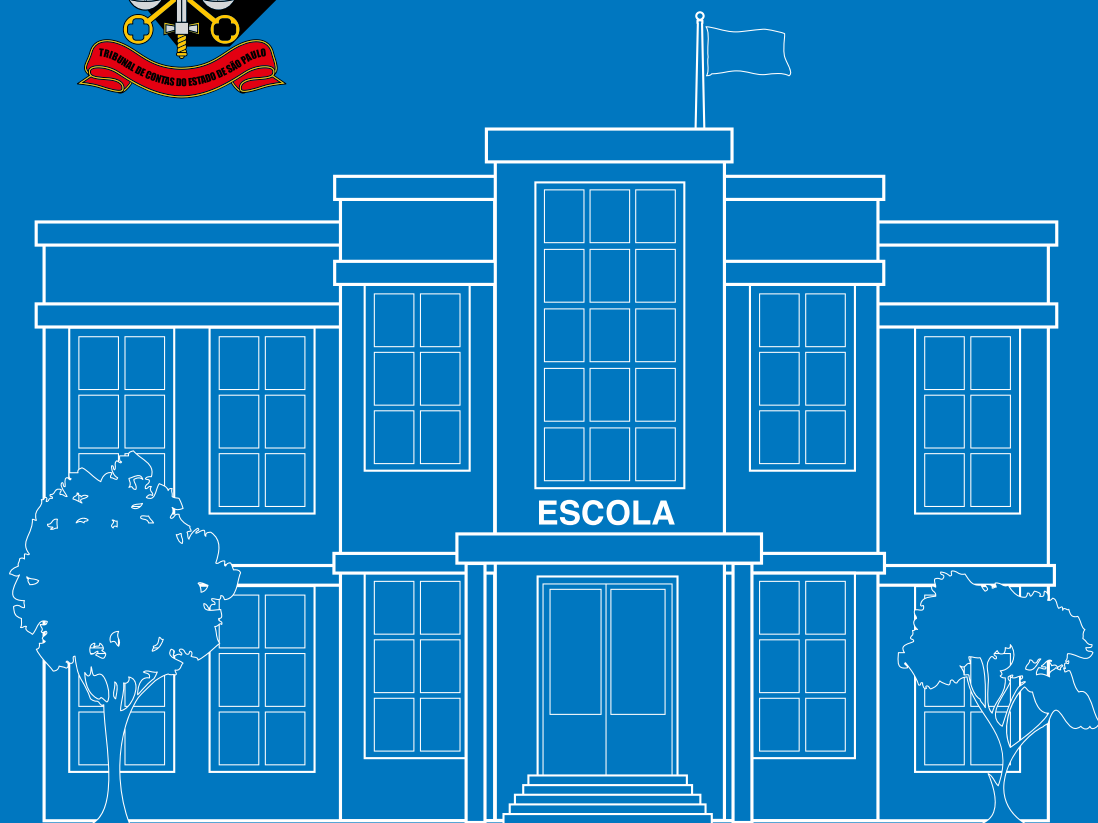


CARTILHA

A Fiscalização da Rede Escolar Municipal

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Novembro de 2015



Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

Coordenação

Antônio Bento de Melo
Alexandre Teixeira Carsola
Diretores dos Departamentos de Supervisão da Fiscalização

Elaboração

Mário Henrique Farbelow
Assistente Técnico de Gabinete II
Contas do Governador

Coordenação Gráfica

Revista do TCESP



CONSELHEIROS

CRISTIANA DE CASTRO MORAES

Presidente

DIMAS EDUARDO RAMALHO

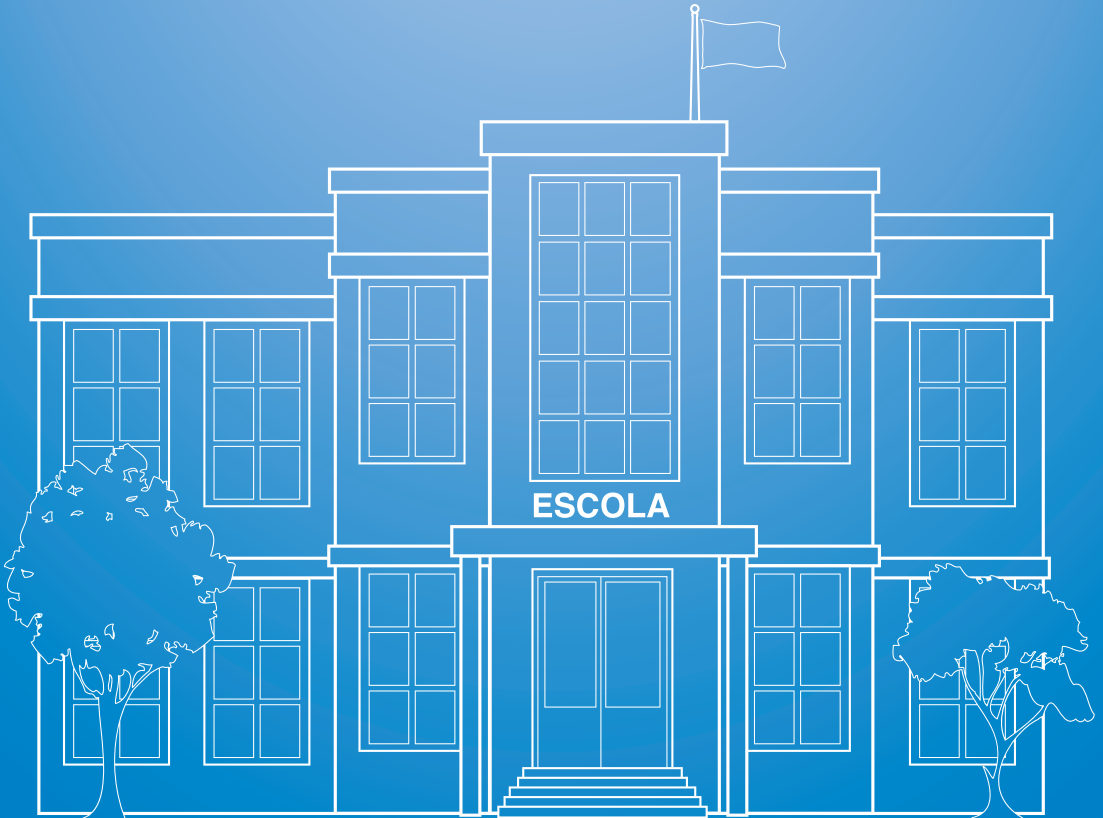
Vice-Presidente

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Corregedor

ANTONIO ROQUE CITADINI
EDGARD CAMARGO RODRIGUES
RENATO MARTINS COSTA
SÍLVIA MONTEIRO
Auditora Substituta de Conselheiro

2015



Apresentação

Em 2014, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo efetuou uma ampla fiscalização de natureza operacional na área da Educação, envolvendo as redes de ensino de 56 municípios paulistas, localizados no interior do Estado e na Região Metropolitana de São Paulo. Com esta iniciativa, o TCESP estende para o controle externo dos municípios, de maneira sistemática e coordenada, a apreciação de programas, ações e atividades sob responsabilidade das Administrações municipais, à luz de critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, visando contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados à população.

Em âmbito estadual, fiscalizações dessa natureza são efetuadas, desde 2008, pela Diretoria de Contas do Governador (DCG), que, desde então, realizou diversos trabalhos na área da Educação, abordando programas de formação continuada de professores, de avaliação externa da Educação Básica, de acessibilidade das instalações prediais e de disponibilidade de diversos recursos pedagógicos nas unidades da rede pública estadual de ensino, entre outros.

Objetivos

O presente trabalho objetivou analisar dois aspectos fundamentais que condicionam a qualidade do ensino desenvolvido nas escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental: (1) a valorização do corpo docente e (2) a disponibilidade de uma série de instalações e recursos pedagógicos essenciais ao pleno desenvolvimento das dinâmicas de ensino-aprendizagem.

No primeiro deles, a fiscalização abordou as seguintes condições:

- A garantia de oportunidades de formação continuada e desenvolvimento profissional para os professores e demais membros da equipe de gestão escolar (diretor, vice-diretor e coordenadores pedagógicos), seja através de atividades coletivas realizadas na própria escola, seja por meio da oferta de cursos de aperfeiçoamento profissional em outras instituições;
- A existência de planos de carreira nas redes de ensino dos municípios selecionados, e a observância, pelos respectivos Executivos, do piso salarial dos profissionais do magistério público da Educação Básica,

porquanto a valorização da categoria encontra-se estreitamente associada às políticas de remuneração de seus profissionais;

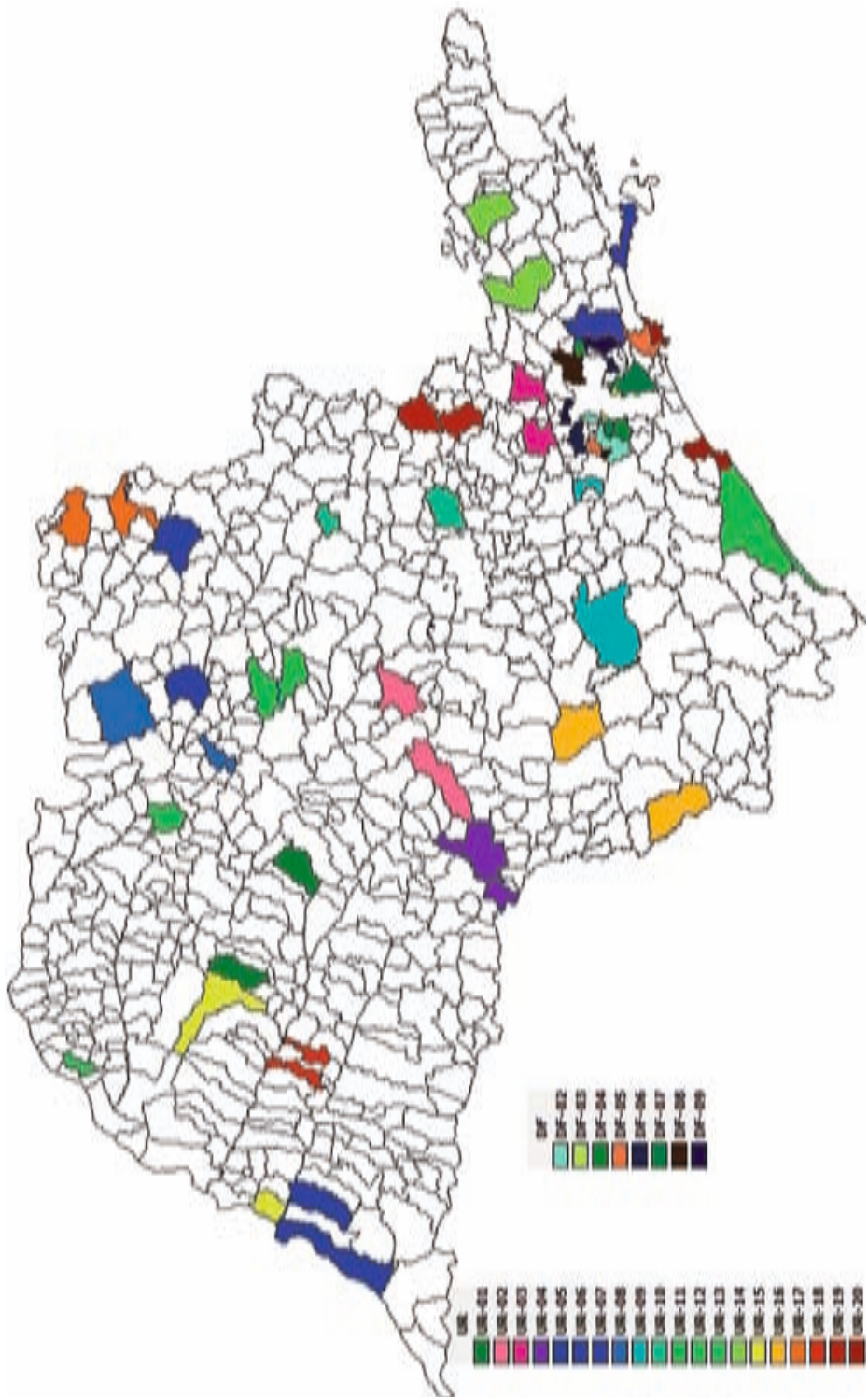
- As taxas de rotatividade de professores e membros das equipes de gestão escolar; a presença, nas redes municipais, de docentes temporários e cuja formação acadêmica não os habilita para o exercício do magistério; e, finalmente, a extensão da jornada semanal de trabalho a que se dedicam, tendo em vista que a valorização docente envolve, além dos elementos mencionados nos dois itens anteriores, a garantia de condições para o desenvolvimento das comunidades escolares, especialmente no tocante à estabilidade profissional de seus membros.

No segundo caso, com relação às condições materiais, afora a conservação das instalações prediais e a disponibilidade de recursos necessários à diversificação das experiências pedagógicas, a fiscalização analisou, ainda, a quantidade de alunos matriculados por turma e a relação aluno/área nas salas de aula, tendo em vista a garantia de padrões mínimos de conforto ambiental para estudantes e professores.

Seleção de municípios e escolas

A seleção foi efetuada de modo que cada Conselheiro fosse responsável pela relatoria das contas do mesmo número de municípios, no ano de execução dos trabalhos (2014). Ademais, a cada Unidade Regional (UR) ou Diretoria de Fiscalização (DF) do TCESP foi confiada a análise das redes públicas de ensino de dois municípios. Ou seja: o conjunto dos entes fiscalizados abrangeu dois dos municípios que integram a área de abrangência de cada diretoria ou unidade regional de fiscalização. Dentro destas, a escolha recaiu, enfim, sobre os municípios de maior população.

O mapa a seguir demonstra a localização geográfica dos municípios abordados pelas fiscalizações:



A amostragem atingiu 609 escolas. Em alguns municípios, de menor porte, os trabalhos assumiram caráter censitário, isto é, abrangeram todas as unidades vinculadas à respectiva Secretaria de Educação. Noutros, mais populosos, a fiscalização ateu-se a uma amostragem, definida a partir de critérios diversos, segundo as especificidades das respectivas redes municipais, assim como da capacidade operacional das equipes de fiscalização e dos prazos estabelecidos para a conclusão dos relatórios finais.

Além disso, a pesquisa contou com a participação de 10.091 professores, que responderam a questionários estruturados, cujas indagações trataram, sobretudo, das oportunidades de formação continuada franqueadas aos docentes e da efetividade dos planos de carreiras instituídos pelas Administrações municipais.

Tabela: Municípios abrangidos pela fiscalização

Municípios	Número de escolas participantes	Professores que participaram da pesquisa
Agudos	6	131
Amparo	11	80
Araçatuba	12	230
Atibaia	15	196
Barretos	16	169
Batatais	7	116
Bebedouro	11	100
Birigui	9	181
Caieiras	11	266
Catanduva	9	206
Cotia	18	203
Diadema	15	510
Embu das Artes	10	202
Franca	7	167
Guarujá	7	226
Guarulhos	23	353

Municípios	Número de escolas participantes	Professores que participaram da pesquisa
Iguape	14	110
Ilha Comprida	4	0
Itapecerica da Serra	17	215
Itapetininga	12	201
Itapevi	6	120
Itapira	12	129
Itaquaquecetuba	13	266
Itararé	11	157
Jau	13	274
Jundiaí	26	417
Limeira	7	146
Lins	4	67
Lucélia	3	55
Mairinque	8	205
Matão	6	101
Mauá	11	35
Mogi das Cruzes	23	267
Osasco	16	470
Osvaldo Cruz	5	61
Ourinhos	11	337
Panorama	3	30
Paranapanema	5	150
Pedregulho	3	147
Peruíbe	6	105
Pindamonhangaba	9	125
Porto Ferreira	4	71
Presidente Epitácio	3	29

Municípios	Número de escolas participantes	Professores que participaram da pesquisa
Presidente Venceslau	5	122
Santa Cruz do Rio Pardo	4	89
Santa Fé do Sul	6	105
Santana de Parnaíba	7	148
Santos	5	137
São Bernardo do Campo	26	638
São José do Rio Preto	15	231
São José dos Campos	33	307
São Sebastião	18	255
Suzano	20	274
Taboão da Serra	10	0
Taquaritinga	4	50
Vargem Grande Paulista	14	109
TOTAL	609	10.091

Métodos de trabalho empregados

As questões tratadas no presente trabalho foram definidas a partir de levantamentos preliminares acerca dos recursos, físicos e humanos, indispensáveis para o desenvolvimento qualificado das dinâmicas de ensino-aprendizagem nas redes públicas de ensino, com base não apenas em artigos acadêmicos, mas, sobretudo, em pareceres elaborados pelo Conselho Nacional de Educação, órgão previsto no art. 6º, § 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei nº 4.024/61, alterada pela Lei nº 9.394/96), cujas atribuições envolvem a expedição de normas, a deliberação e o assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, concorrendo para o diagnóstico dos problemas da educação nacional, assim como para a proposição de estratégias que objetivem superá-los, entre outras competências (art. 7º, Lei nº 9.131/95).

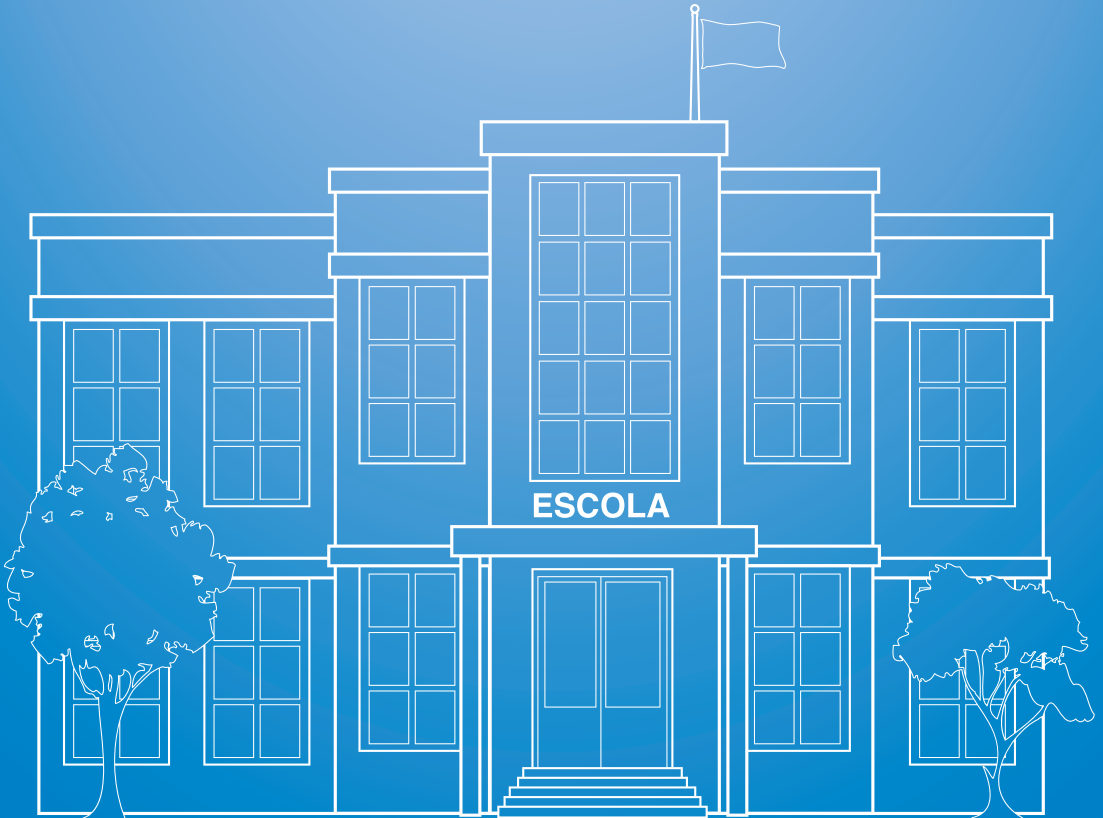
Evidentemente, o resultado final da aprendizagem não decorre, automaticamente, da disponibilidade das condições averiguadas pela fiscali-

zação. O processo educativo submete-se às influências de um conjunto indefinível de variáveis contextuais e intersubjetivas, cujas interações entre si estabelecem padrões extremamente complexos. Os estudos consultados sobre eficácia escolar revelam que as características extraescolares explicam a maior parcela do desempenho registrado pelos estudantes. Dois deles são amiúde apontados como os mais relevantes: a renda familiar e a escolaridade dos pais. Entretanto, as condições estruturais, a disponibilidade de uma série de recursos pedagógicos e a formação inicial e continuada dos integrantes dos corpos docentes e das equipes de gestão escolar são, outrossim, fatores extremamente relevantes para o desenvolvimento da aprendizagem, competindo aos Executivos municipais a adoção de estratégias destinadas a eliminar – ou, ao menos, mitigar – as deficiências apuradas pela presente fiscalização.

A obtenção das informações necessárias às análises e conclusões dos trabalhos se deu por meio do emprego dos seguintes procedimentos:

- Requisições de documentos e informações às secretarias municipais e às escolas de anos iniciais do Ensino Fundamental, selecionadas pelas equipes de fiscalização;
- Questionários estruturados, compostos exclusivamente por questões de múltipla escolha, dirigidos a professores que lecionam para turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental;
- Inspeção às instalações prediais das escolas, de modo a averiguar se os espaços e demais recursos abrangidos pelas análises da fiscalização, caso existentes, encontravam-se em condições de conservação compatíveis com o uso regular e seguro pela comunidade escolar.

Após reuni-los, os dados foram submetidos a análises e avaliações que visaram à identificação de inconsistências ou incongruências nas respostas fornecidas por escolas e Secretarias e, posteriormente, consolidados em tabelas e quadros resumidos, destinados a facilitar a elaboração e a apresentação das conclusões dos trabalhos.



SEGUEM OS PRINCIPAIS ACHADOS DA AÇÃO FISCALIZATÓRIA

- ✓ **50 municípios apresentaram escolas com excesso de alunos por sala de aula;**

Para o Conselho Nacional de Educação, salas de aula dos anos iniciais do Ensino Fundamental não podem abrigar mais de 24 alunos (Parecer CNE nº 08/10); a inobservância deste limite pode comprometer a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem. Efetivamente, a garantia da atenção individualizada a que fazem jus todos os alunos cuja aprendizagem desenvolve-se em ritmos diferentes dos seguidos pelos demais, torna-se progressivamente mais onerosa na medida em que mais estudantes são integrados à mesma turma.

“As condições das escolas da rede pública municipal de São José dos Campos, levantadas a partir da pesquisa realizada junto à Secretaria Municipal de Ensino daquele município, mostram que, das 33 escolas selecionadas para a amostra, apenas uma delas (ou 3,03% do total pesquisado) não possui nenhuma sala com mais de 24 alunos matriculados.

Por outro lado, em 25 daquelas escolas (ou 75,76% do total da amostra), todas as turmas possuem número superior ao estabelecido pelo Parecer do Conselho Nacional de Educação.”

Município de São José dos Campos – TC-000543/026/14

“Observamos, no município de Mairinque, que 53,15% das salas de aula contam com mais de 24 alunos, em inobservância ao recomendado pelo Parecer do Conselho Nacional de Educação-CNE/Câmara de Educação Básica-CEB nº 8/2010. Assim vejamos o gráfico.”



Município de Mairinque – TC-000286/026/14

“Duas EMEBs fiscalizadas possuem 100% das turmas com mais de 24 alunos por sala, 7 escolas possuem em torno de 40% a 60% das turmas com mais de 24 alunos, sendo que 8 das escolas têm até 20% das turmas com mais de 29 alunos e 6 delas tem de 20% a 40% das turmas com mais de 29 alunos.”

Município de São Bernardo do Campo - TC-000353/026/14

✓ **33 municípios apresentaram salas de aulas com “relação área/aluno” inferior a 1,875m²;**

Além de um limite para o número de indivíduos matriculados em uma mesma turma, as condições ideais para o desenvolvimento das situações de aprendizagem envolvem, ainda, a observância de uma área mínima para as salas de aula, objetivando garantir condições fundamentais de conforto ambiental para estudantes e professores, à luz da natureza das interações que estabelecem entre si durante o processo educativo. Destarte, segundo o Conselho (Parecer CNE nº 08/10), as turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental não podem ser instaladas em salas que não garantam uma área mínima de 1,875 m² por aluno.

“Olhando a situação por escola, verifica-se que em apenas uma das escolas todas as turmas têm área por aluno superior à considerada ideal.”



Município de Osvaldo Cruz – TC-000303/026/14

“Os dados compilados (quadros abaixo) evidenciaram, no entanto, que das 11 (onze) escolas analisadas, em 2 (duas) havia turmas com área disponível por aluno entre 1,0 m² e 1,5 m² e em 7 (sete) turmas com área disponível por aluno entre 1,5 m² e 1,874 m², em inobservância, portanto, à sobredita orientação.”

Município de Ourinhos – TC-000304/026/14

“A pesquisa demonstrou resultado insatisfatório, demonstrando que 57,14% das escolas visitadas apresentam mais de 20% das turmas em salas com área disponível por aluno entre 1 m² e 1,5 m².”

Município do Guarujá – TC-000256/026/14

✓ **45 municípios apresentaram rotatividade significativa no quadro de professores;**

De acordo com Lapo e Bueno¹, a “rotatividade gera uma falta de vínculo do professor com a escola, o que pode trazer graves consequências para um tão necessário e almejado ensino de qualidade”. Além disso, compromete a eficácia das atividades de formação continuada dos professores, pois fragiliza a continuidade dos exercícios de reflexão coletiva sobre as práticas e os projetos pedagógicos elaborados pela comunidade escolar. Nesse mesmo sentido, Sonia Penin² refere-se

...à importância de o professor viver mais intensamente uma escola. Uma questão que tem dificultado a reflexão mais exaustiva sobre uma determinada escola é a rotatividade dos

1 LAPO, Flavínês Rebolo e BUENO, Belmira Oliveira. *Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. Cad. Pesqui.* [online]. 2003, n.118, pp. 65-88. ISSN 0100-1574, p. 71. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16830.pdf>

2 PENIN, Sonia Teresinha de Sousa. *Profissão Docente, in: Salto Para o Futuro*, Edição Especial: Profissão Docente, ano XIX – Nº 14 – Outubro de 2009. Disponível em <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000012181.pdf>

professores que ocorre em grande parte das redes públicas de ensino. A formação continuada numa determinada escola demanda um diagnóstico, a formulação de um projeto, a definição de compromissos e a partilha das dificuldades da sua implantação. Para todas essas fases acontecerem, um professor necessita viver o cotidiano e permanecer nele por um bom período. A rotatividade excessiva tem se apresentado como um fator objetivo da má qualidade do ensino, precisando ser considerada questão pública. (p. 6/7)

“Com base nas escolas abordadas pela fiscalização, verifica-se que a rede municipal de ensino de Embu das Artes apresenta uma elevada taxa de rotatividade, uma vez que em apenas 1 das escolas o percentual de professores que permaneceram na mesma escola desde o ano de 2010 foi superior a 40%. Em três das escolas visitadas, menos de 20% do corpo docente ali permaneceu desde o ano de 2010.

Em média, apenas 27,42% dos professores permaneceram na mesma escola entre os anos de 2010 e 2014, o que, visto por outro ângulo, indica que, em algumas escolas, mais de 50% do corpo docente migrou para outras escolas e/ou redes de ensino em algum dos anos analisados.”

Município de Embu das Artes – TC-000238/026/14

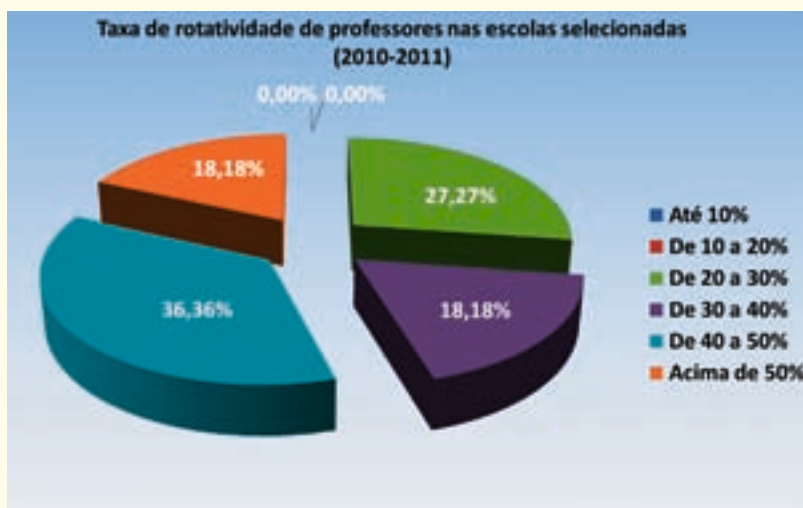
“Da análise, verifica-se que apenas 25% das escolas apresentaram taxa de permanência de professores entre 40% e 60% (de 2010 até 2014), sendo que 75% das escolas apresentaram taxa inferior a 40% no mesmo período, denotando alta taxa de rotatividade na rede municipal de ensino.

O mesmo ocorre com os Diretores de Escola, onde observamos a substituição destes profissionais pelo menos 01 (uma) vez, entre os anos de 2010 a 2014, em 100% das escolas analisadas.”

Município de Porto Ferreira – TC-000508/026/14

“Apesar da existência de Plano de Carreira do Magistério e da sua razoável aceitação pelo corpo docente, é grande a rotatividade de professores nas unidades de ensino do ciclo I do Fundamental, conforme se demonstra:

- De 2010 para 2011, 54,5% das escolas tiveram 40% ou mais de seu quadro de professores deixando a unidade de ensino.”



Município de Bebedouro – TC-000401/026/14

✓ **17 municípios apresentaram significativo número de professores contratados temporariamente;**

A rotatividade normalmente está associada à presença acentuada de professores com vínculo de trabalho temporário, os quais dificilmente permanecem no mesmo estabelecimento por mais de um ano letivo. Nesse sentido, a respeito do acesso à carreira docente nas redes públicas de ensino, o Conselho Nacional de Educação, no Parecer CEB/CNE nº 09/2009, afirma que:

Para além do fato de ser uma norma constitucional, como forma mais justa de ingresso dos trabalhadores do setor público, no caso específico do magistério o concurso público de provas

e títulos tem relação direta com a qualidade de ensino. Hoje, um a cada cinco professores em todo o Brasil é admitido em caráter temporário. (...) Trata-se de uma situação insustentável, que fragmenta o projeto político-pedagógico e, de certa forma, compromete a qualidade de ensino, tendo em vista a rotatividade dos docentes entre as diversas unidades escolares. (p. 21)

E, mais adiante, conclui: “Assim, é importante que os sistemas discutam um dispositivo que garanta a realização de concurso sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10% em cada grupo de cargos ou quando professores temporários estejam ocupando estes cargos por dois anos consecutivos.” (p. 22)

Esse mesmo percentual foi adotado pelo Plano Nacional de Educação como limite para a participação de professores não efetivos em instituições das redes públicas de ensino, ao definir as estratégias que concorrerão para o cumprimento da Meta 18, que trata do plano de carreira dos profissionais do magistério:

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;

“No município de São Sebastião, identificamos que o vínculo efetivo se dá em pouco mais da metade dos docentes. Esta fiscalização entende que essa natureza em muito se associa à rotatividade, pois, havendo predomínio de servidores efetivos, a tendência é que o prejuízo nas atividades pedagógicas por eventuais alterações de profissionais reduza-se.”

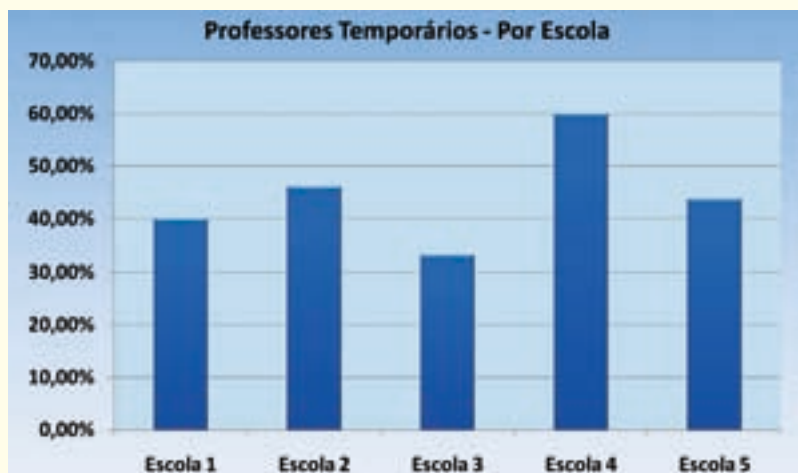


Município de São Sebastião – TC-000545/026/14

“Na rede pública municipal pesquisada, constatamos elevado percentual de professores temporários. Segundo a pesquisa, de um total de 359 professores, 182, ou seja, (50,70%) são temporários.”

Município de Barretos – TC-000398/026/14

Professores temporários na rede pública municipal de ensino:



Município de Osvaldo Cruz – TC-000303/026/14

✓ **06 municípios não apresentam Plano de Carreira para o Magistério;**

O reconhecimento da importância da função docente e a correspondente valorização social e financeira da profissão são fatores de cuja observância depende, inescapavelmente, a melhoria da qualidade do ensino nos sistemas públicos de ensino do país. Como enfatizam Gatti e Barreto³:

O ensino escolar há mais de dois séculos constitui a forma dominante de socialização e de formação nas sociedades modernas e continua se expandindo.

É por isso que, para Tardif e Lessard (2005), os professores constituem, em razão do seu número e da função que desempenham, um dos mais importantes grupos ocupacionais e *uma das principais peças da economia das sociedades modernas* (p. 15, grifos nossos)

³ GATTI, Bernardete A. & BARRETO, Elba S. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682POR.pdf>

Por essas razões, é imprescindível que as redes públicas de ensino estabeleçam mecanismos que valorizem a profissão docente. No Brasil, há diversos diplomas legais que preveem a instituição de planos de carreira para os profissionais do magistério: Leis nº 9.394/96 (art. 67⁴), nº 11.494/07 (art. 40⁵) e nº 11.738/08 (art. 6^o) e, sobretudo, a própria Constituição Federal, que estabelece:

Artigo 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.

“Por fim, importante informar que o Município de Agudos ainda não possui Plano de Carreira do Magistério, fator que entendemos poderia estimular o docente a permanecer e se desenvolver dentro do sistema de ensino municipal.”

Município de Agudos – TC-000192/026/14

4 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;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

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

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

5 Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

6 Art. 6^o 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

“Conforme anotado no item B.3.1.2 deste relatório, o Município não possui Plano de Carreira para os profissionais do Magistério, em desacordo à exigência insculpida nas Leis nº 9.394/96 (art. 8º, § 1º e art. 67), nº 11.494/07 (art. 40) e nº 11.738/08 (art. 6º) e na própria Constituição Federal (art. 206, parágrafo único, V).”

Município de Lins – TC-000098/026/14

“Outro fator de relevância, que merece evidência neste relatório, é o fato de que Município não possui o plano de carreira para os profissionais do magistério, exigência essa insculpida nas Leis nº 9.394/96 (art. 8º, § 1º e art. 67), nº 11.494/07 (art. 40) e nº 11.738/08 (art. 6º), além da própria Constituição Federal (art. 206, parágrafo único, V).”

Município de São Sebastião – TC-000545/026/14

✓ **16 Municípios apresentaram Plano de Carreira para o Magistério, porém considerado “não incentivador” pelos docentes;**

As disposições dos planos de carreira dos profissionais da educação, instituídos por Estados e municípios, não podem frustrar seu propósito primordial, quer seja: promover a valorização da função docente. Assim, ainda que inexista consenso acerca dos padrões mínimos que devem orientar a estruturação dos planos, o valor da remuneração dos docentes que atingem o último nível da carreira, o tempo necessário para alcançá-lo e os critérios para a progressão entre os níveis, entre outros fatores, devem encerrar condições que estimulem o empenho e a permanência desses profissionais no magistério público. Ou seja: planos de carreira meramente protocolares, cujas disposições instituem vantagens irrisórias, além de não concorrerem para a qualificação dos quadros funcionais do magistério, afrontam o espírito dos textos legais que estabeleceram a obrigatoriedade de sua elaboração.

profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

“A coexistência de dois planos de carreira no mesmo órgão prevendo benefícios distintos a servidores do mesmo ente – no caso em análise a divergência abrange servidores que exercem funções idênticas e no mesmo órgão – é fator de descontentamento no âmbito de sua incidência, conforme resta claro da análise do quadro abaixo.”



Município de São José dos Campos – TC-000543/026/14

“Todavia, destacamos que dos 116 professores que responderam ao questionário apresentado pela fiscalização, 107 responderam à pergunta ‘Você considera que o Plano de Carreira para os Profissionais do Magistério a(o) estimula a permanecer na rede municipal de ensino e a se aperfeiçoar profissionalmente?’ Desse total, 10,28% respondeu que não há plano de carreira, 37,38% respondeu que sim e 52,33% respondeu que não.

“Os dados apresentados demonstram que o Plano de Empregos, Carreiras e Salários do Magistério não abarcou, em percentual razoável, os anseios do corpo docente, evidenciando a necessidade de revisão.”

Município de Batatais – TC-000400/026/14



“Nota-se, ao analisar o gráfico acima, que a maioria dos professores entrevistados (59,54%) considera que o atual plano de carreira para os profissionais do magistério não o estimula a permanecer na rede municipal de ensino e a se aperfeiçoar profissionalmente.

Diante disto, nunca é demais ressaltar que a valorização dos profissionais do magistério é um dos pilares para a educação de qualidade.”

Município de Itapira – TC-000447/026/14

✓ **14 Municípios apresentaram professores sem a formação acadêmica recomendada pelo MEC;**

De acordo com o Ministério da Educação (MEC)⁷, a habilitação para o exercício do magistério nos anos iniciais do Ensino Fundamental é franqueada mediante a obtenção de um dos seguintes títulos acadêmicos:

- ✓ Licenciatura;
- ✓ Normal Superior;
- ✓ Pedagogia.

⁷ A referência pode ser obtida no *site* da Pasta, através do link <http://sejaumprofessor.mec.gov.br/internas.php?area=como&id=formacao>

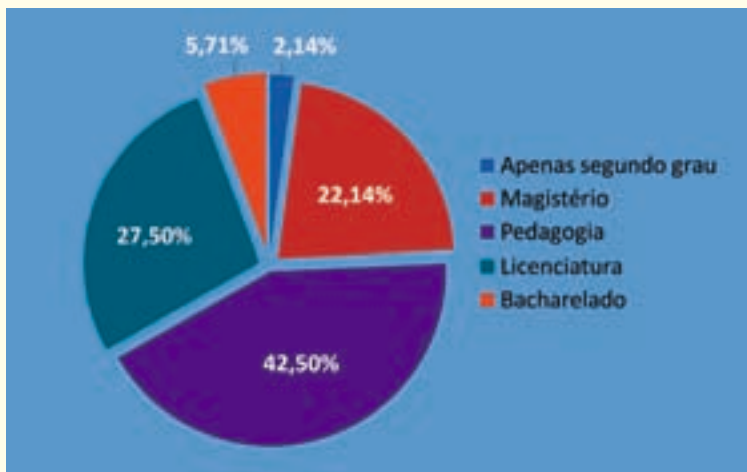
A relação entre formação específica de nível superior e qualidade do ensino na Educação Básica é reconhecida pelo atual Plano Nacional de Educação – PNE (Lei Federal nº 13.005/14), porquanto sua Meta 15 pretende:

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.* (grifos nossos)

Destarte, a princípio, qualquer outro tipo de formação não assegura aos candidatos as competências e habilidades necessárias ao desenvolvimento de dinâmicas de ensino-aprendizagem ajustadas às necessidades educacionais dos alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental. Se a formação continuada dos professores é essencial para a qualidade do ensino, a inicial não o é menos, já que fornece aos docentes uma série de referenciais teóricos e práticos que orientarão sua atuação não apenas em suas primeiras experiências profissionais, mas ao longo de toda sua carreira no magistério.

“Segundo a pesquisa junto aos professores, das escolas da rede pública pesquisadas, 145 (20,19% dos professores) não possuem a habilitação para o exercício do magistério nos anos iniciais do Ensino Fundamental estabelecida pelo Ministério da Educação - MEC (Normal Superior, Pedagogia ou Licenciatura), sendo 11 (1,53%) com formação apenas em segundo grau; 125 (17,41%) com formação em Magistério e 9 (1,25%) com formação em Bacharelado.”

Município de Barretos – TC-000398/026/14



“Em relação à formação acadêmica dos professores na rede municipal de ensino, há 06 profissionais que possuem apenas o segundo grau.

Segundo informado, 62 professores da rede Municipal possuem Magistério, 119 são formados em Pedagogia, 77 possuem Licenciatura e 16 possuem Bacharelado”.

Município de Santos – TC-000352/026/14

“Com relação às informações levantadas a respeito da formação acadêmica dos professores, dados iniciais demonstraram que mais de 46% dos professores das escolas selecionadas possuem bacharelado e, se somados aos que possuem licenciatura, chega-se a 70% do total dos professores com nível superior de ensino. É necessário ressaltar que 25% dos professores possuem apenas magistério, contrariando orientação do Ministério da Educação, que alerta que magistério habilita o professor para lecionar apenas na educação infantil.”

Município de Jundiaí – TC-000095/026/14

✓ **25 Municípios apresentaram falta, insuficiente ou inadequada formação continuada e desenvolvimento profissional;**

Conforme exigência estabelecida no art. 2º, § 4º, da Lei Federal 11.738, de 16 de julho de 2008⁸, no máximo dois terços da jornada deve ser cumprido diretamente com os alunos, na condução de dinâmicas de ensino-aprendizagem. As horas restantes são reservadas ao desenvolvimento de atividades individuais de preparação de aulas, correção de provas etc., e à realização de trabalhos coletivos com os demais docentes e membros da equipe de gestão escolar (diretor, vice-diretor e coordenadores pedagógicos, além de, eventualmente, outros agentes, como supervisores de ensino e pais de alunos). As atividades coletivas, na medida em que viabilizam discussões acerca da proposta pedagógica da escola e sobre os desafios didáticos enfrentados pela comunidade escolar, são oportunidades privilegiadas de aperfeiçoamento profissional dos docentes envolvidos. Ambrosetti e Ribeiro enfatizam “a importância do exercício da reflexão coletiva com base na investigação de questões concretas da escola e a garantia de tempo e espaço para que essa reflexão ocorra; a valorização do espaço escolar e o reconhecimento dos professores como portadores de saberes e protagonistas no processo de educação continuada”. Para as autoras, “propostas de formação que ignorem esses aspectos, tendem a não ser apropriadas e incorporadas à prática dos professores. Isto sugere que propostas de formação continuada que ocorram por meio de cursos isolados e ações pontuais são inadequadas a esse propósito”⁹.

8 Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

(...)

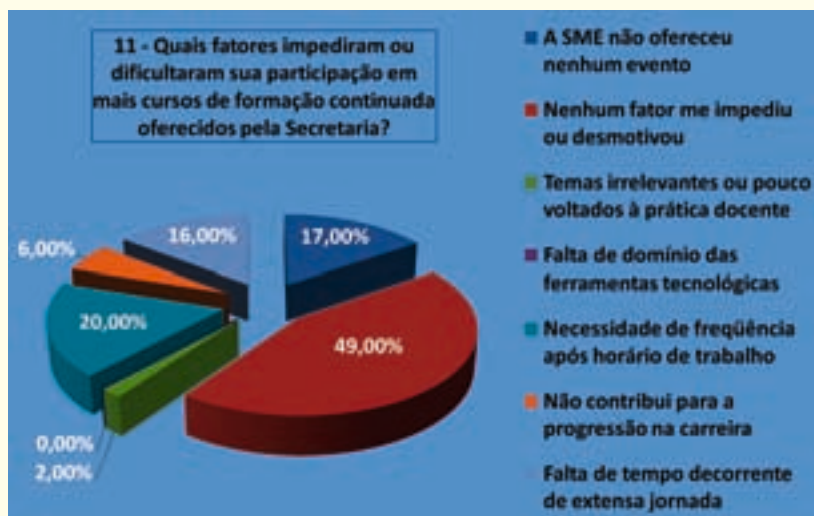
§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

9 AMBROSETTI, Neusa B. & RIBEIRO, Maria Teresa de M. *A Escola como Espaço de Trabalho e Formação dos Professores*, in: Formação Continuada de Professores, VIII Congresso Estadual Paulista Sobre Formação de Educadores, UNESP, 2005, p. 43. Disponível em <http://www.unesp.br/prograd/e-book%20viii%20cepf/LinksArquivos/9eixo.pdf>

“No entanto, constatamos por meio do questionário aplicado aos professores que os eventos de formação continuada, no período de 2011 a 2014 foram esporádicos e, além disso, 63,33% dos professores responderam não ter realizado a disseminação/multiplicação do conteúdo de eventos de formação continuada oferecido a eles pela DRE/SEE, de que tenham participado.”

Município de Panorama – TC-000308/026/14

“Outro expressivo percentual (36%) informa que a necessidade de frequência aos cursos após o horário de trabalho ou a falta de tempo decorrente da extensa jornada de trabalho dificulta sua participação nos processos de formação. A Tabela e os gráficos a seguir referem-se às respostas dos professores entrevistados em relação aos eventos oferecidos pela Secretaria.”



Município de Bebedouro – TC-000401/026/14

“Da pesquisa realizada 69,72% dos profissionais entrevistados informaram que não promoveram a disseminação/multiplicação do conteúdo de eventos de formação continuada oferecido pela DRE/SEE dos quais tenham participado.”

Município de Paranapanema – TC-000310/026/14

✓ **25 Municípios apresentaram professores cumprindo jornada semanal de trabalho excessiva, assim considerada quando superior a 40 horas semanais;**

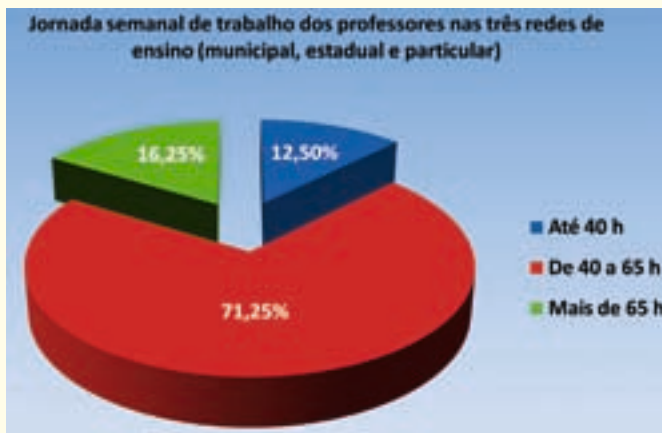
De acordo com o Parecer CNE-CEB nº 08/2010, as jornadas semanais de trabalho dos professores não devem ser superiores a 40 horas (o que corresponde a 32 horas-aula), sob pena de comprometimento da qualidade das atividades de ensino-aprendizagem e do desenvolvimento da proposta pedagógica da instituição.

As horas adicionais dedicadas ao magistério representam, portanto, uma sobrecarga indesejável sobre os docentes, cujo mister, ante a diversidade de situações que enfrentam em sala de aula e ante o compromisso inegociável de promover a aprendizagem de todos os estudantes, independentemente da natureza de suas dificuldades, envolve a preparação e a execução de ações de complexidade elevada. Além disso, há que se considerar as consequências que uma jornada excessiva pode acarretar, a médio e longo prazos, para a sanidade física e mental dos profissionais que as assumem, o que resultaria inevitavelmente no recrudescimento de outro problema bastante comum na rede pública de ensino: o grande número de professores que permanecem afastados de suas funções em razão de problemas de saúde.

“Em resposta à requisição formulada pela Fiscalização, as escolas preencheram planilhas descrevendo a carga de trabalho dos professores. Consolidadas as planilhas, chegamos ao resultado abaixo, o qual corrobora as alegações do corpo docente.”



Município de São José do Rio Preto – TC-000171/026/14



“Analisando o gráfico retro, observamos que 87,50% dos professores entrevistados declaram possuir uma jornada de trabalho superior às 40 horas semanais estabelecidas no Parecer CNE-CEB nº 08/2010.”

Município de Porto Ferreira – TC-000508/026/14

“Entretanto, no tocante exclusivamente à jornada municipal, onde cabe a intervenção por parte do executivo, vislumbramos um percentual de 13,01% de professores que possuem jornada semanal de mais de 65 horas, somente no município.”



Município de Mogi das Cruzes – TC-000473/026/14

- ✓ **32 Municípios apresentaram professores cumprindo jornada extraclasse inferior a 1/3 das horas trabalhadas, em desacordo com a Lei Federal nº 11.738/08;**

Como já indicado anteriormente, o exercício do magistério não se cinge às atividades de ensino-aprendizagem, que envolvem interação direta entre educadores e educandos, pois exige que os primeiros planejem suas aulas, elaborem instrumentos de avaliação, preencham relatórios de natureza burocrática etc. Além disso, requer a realização frequente de sessões de trabalho pedagógico coletivo, que engajem professores e membros da equipe de gestão escolar em discussões sobre o desenvolvimento dos projetos pedagógicos da escola, além de proporcionarem outras dinâmicas de aperfeiçoamento profissional a seus participantes. Como se vê, o propósito dessas atividades – para as quais, segundo o art. 2º, § 4º, da Lei Federal nº 11.738/08, é reservado 1/3 da jornada semanal dos professores – é promover a qualificação da atuação docente, ajustando-a aos desafios educacionais enfrentados cotidianamente; portanto, suprimi-las, total ou parcialmente, resulta no comprometimento da qualidade do ensino oferecido, seja porque reduz as oportunidades de planejamento e formação continuada dos professores, seja porque a estes impõe uma sobrecarga indevida de trabalho direto com os alunos.

“O descumprimento da referida lei [Lei 11.738/08] fica claro em virtude da análise do gráfico abaixo, o qual nos mostra que 75,76% das escolas da rede municipal de ensino de São José dos Campos possuem mais de 60% de professores que não realizam, ao menos, 1/3 da jornada em atividades extraclasse.”



Município de São José dos Campos – TC-000543/026/14

“Verificamos que a Prefeitura Municipal de Itapetininga adotou 3 horas e 40 minutos para a jornada extraclasse, correspondente a 14,66% das horas trabalhadas, em desatendimento ao artigo 4º da Lei nº 11.738/08.”

Município de Itapetininga – TC-000267/026/14

“De acordo com o apurado, 74,60% dos professores declararam ter uma jornada extraclasse inferior a 1/3 de sua jornada total, o que não se coaduna com o disposto no art. 2º, § 4º da Lei Federal nº 11.738/2008, que estabelece que 1/3 da jornada de trabalho docente deve ser cumprida fora de sala de aula, em atividades individuais ou coletivas.”

Município de Embu das Artes – TC-000238/026/14

✓ **37 Municípios apresentaram escolas com recursos pedagógicos insuficientes;**

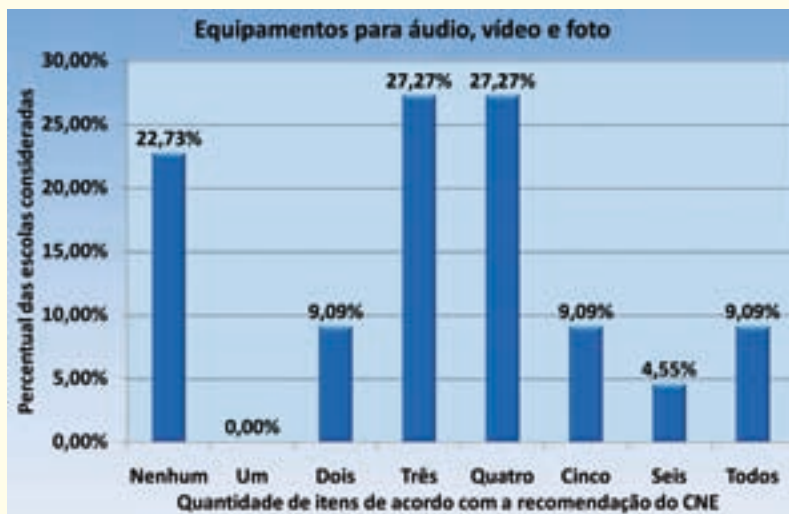
O Conselho Nacional de Educação, objetivando definir “padrões mínimos de qualidade, abaixo dos quais, afinal, se estaria ferindo o direito à aprendizagem adequada dos alunos” (Parecer CNE/CEB nº 08/10, p. 16), estabeleceu uma série de recursos pedagógicos e de apoio à atividade docente indispensáveis à eficácia do ensino oferecido nas escolas públicas. A disponibilidade desses recursos permite aos professores a ampliação das possibilidades de desenvolvimento de planos de aula e de construção de projetos pedagógicos coletivos, de sorte a tornar os processos de ensino-aprendizagem mais estimulantes e atrativos aos estudantes. O emprego, por exemplo, de recursos visuais, como a exibição de filmes e a projeção de fotografias; a exploração das ilimitadas possibilidades abertas pela internet; e a pesquisa aos volumes de um vasto acervo bibliográfico, entre outros, encerram alternativas importantes às tradicionais aulas expositivas. Por essa razão, é fundamental que a capacidade dos professores de conceber atividades criativas e envolventes não seja tolhida pela ausência, insuficiência ou precariedade dos recursos pedagógicos e de apoio existentes nas escolas.

“Muitos itens [livros de literatura infantil e infanto-juvenil, retro-projetores, computadores etc.] não atendem à quantidade estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação. Registra-se uma insuficiência de recursos pedagógicos e de apoio nas escolas.

Tal constatação também fica evidenciada na pesquisa realizada com os professores, na qual 52% responderam que não utilizaram os recursos tecnológicos ou utilizaram eventualmente por não haver recursos suficientes na escola.”

Município de Pedregulho – TC-000497/026/14

“Os dados informados pelas escolas visitadas assim se mostram.”



“São considerados todos os itens citados no Parecer, sendo estes: retroprojetor, tela para projeção, televisor, suporte para TV e DVD, aparelho de DVD, máquina fotográfica e aparelho de CD e rádio.

Nota-se que esta estrutura necessita de intervenções tempestivas, considerando que 22,73% das escolas pesquisadas não possuem a quantidade recomendada pelo CNE (...) em nenhum destes equipamentos e apenas 9,09% oferecem todos nas quantidades adequadas”.

Município de Mogi das Cruzes – TC-000473/026/14

“Nota-se que esta estrutura necessita de intervenções tempestivas, considerando-se que nenhuma das escolas possui as quantidades ideais para todos os equipamentos citados e 94,44% das Unidades Escolares possuem no máximo 04 (quatro) itens.”

Município de São Sebastião – TC-000545/026/14

✓ **E, finalmente, 44 Municípios apresentaram escolas com estruturas físicas insuficientes.**

Além dos recursos pedagógicos mínimos, o mesmo Parecer do Conselho Nacional de Educação estabeleceu as instalações físicas indispensáveis para o desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem, tendo em vista, por um lado, as injunções da organização do cotidiano escolar e, por outro, a necessidade de diversificação das experiências pedagógicas, que demanda o recurso a outros ambientes educativos no interior da própria escola. A proposta do colegiado prevê que todas as unidades disponham de quadra poliesportiva, laboratórios de ciências e informática, sala de professores, entre outras instalações.

“De se notar que, no grupo ‘Instalações’, merece destaque especial não haver escola com laboratório de ciências, bem como o fato de a maior parte delas não possuir quadra coberta, sala de tv/dvd e parque infantil.”

Município de Jaú - TC-22/026/14

“Muitas das irregularidades observadas influenciam o processo de aprendizagem simplesmente por se tratarem de aspectos ligados à manutenção básica da unidade escolar e que evidenciam a precariedade das instalações de um modo geral (...), importante destacar a existência também de falhas graves ligadas à segurança dos estudantes.”

Município de Taquaritinga – TC-000562/026/14

“Em relação às instalações das unidades escolares, anotamos a ausência de manutenção dos próprios municipais, com a presença, entre outras várias situações, de vazamentos, infiltrações, vidros quebrados, sujeiras de animais, mobiliário antigo sem condições adequadas de uso e em número insuficiente, falta de espaço adequado para a realização de atividades, tal qual podemos observar pelas fotos abaixo.”



Condições de conservação das salas de aula

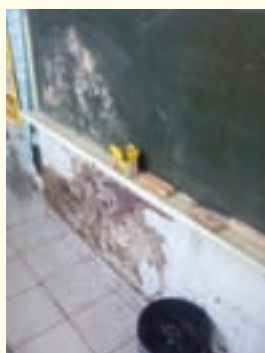
Município de Mairinque – TC-000286/026/14



Quadra poliesportiva em condições precárias

Município de Taquaritinga – TC-000562/026/14

“As condições físicas das unidades escolares, na 1ª e 2ª visitas, evidenciaram a ausência de manutenção nos próprios municipais, com a presença, entre outras várias situações, de vazamentos, infiltrações, vidros quebrados, sujeiras de animais, mobiliários antigos sem condições adequadas de uso e em número insuficiente, tal qual exemplificamos a seguir.”



Lousa com bolor e infiltrações

Município de Itapetininga – TC-000267/026/14

Conclusão

Os apontamentos realizados pelas equipes de fiscalização revelaram que a grande maioria das redes municipais de ensino pesquisadas é composta por escolas cujos recursos pedagógicos e instalações físicas não facultam a estudantes, docentes e demais membros da comunidade escolar condições ideais para o desenvolvimento da aprendizagem. Além disso, diversos municípios não promovem – ou o fazem de maneira precária – políticas de valorização profissional dos docentes, negligenciando a instituição de programas consistentes de formação continuada e de planos de carreira que estimulem e recompensem os professores por sua permanência na rede municipal de ensino, bem como por seus esforços de aprimoramento de competências e habilidades profissionais.

Esse trabalho é a demonstração de que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não abdicará da missão de acompanhamento dos resultados alcançados com o gasto do dinheiro público, forma soberana de respeito à cidadania e da preservação do interesse público.





Tribunal de Contas do Estado de São Paulo