



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional

Infraestrutura e transporte escolar do Ensino Fundamental em Mato Grosso

2015





Tribunal de Contas Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

NEGÓCIO

Controle da gestão dos recursos públicos.

MISSÃO

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

VISÃO

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

VALORES

Justiça: Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, imparcialidade e imparcialidade.

Qualidade: Atuar de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.

Profissionalismo: Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

Transparência: Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.

Consciência Cidadã: Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

CORPO DELIBERATIVO

TRIBUNAL PLENO

Presidente

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Vice-Presidente

Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Corregedor-Geral

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Ouvidor-Geral

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Integrantes

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Conselheiro Interino Moises Maciel

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

1^a CÂMARA

Presidente

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Integrantes

Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

2^a CÂMARA

Presidente

Conselheiro Interino Moises Maciel

Integrantes

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

CONSELHEIROS

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Conselheiro José Carlos Novelli

Conselheiro Valter Albano da Silva

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JUNTO À PRESIDÊNCIA

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto

Alisson Carvalho de Alencar

Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps

William de Almeida Brito Júnior

CORPO TÉCNICO

Secretaria-Geral do Tribunal Pleno

Ligia Maria Gahyva Daoud Abdallah

Secretaria da Primeira Câmara

Elizabeth Teixeira Sant'anna

Secretaria da Segunda Câmara

Jean Fábio de Oliveira

Núcleo de Certificação e Controle de Sanções

Ana Karina Pena Endo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Bruno Anselmo Bandeira

Secretaria Adjunta de Desenvolvimento do Controle Externo

Volmar Bucco Júnior

Secretaria Adjunta de Desenvolvimento do Controle Interno dos Fiscalizados

Gilson Gregório

Secretaria Adjunta de Avaliação da Qualidade das Atividades do Controle Externo

Rosiane Gomes Soto

Consultoria Técnica

Edicarlos Lima Silva

Secex da 1ª Relatoria – Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Francisney Liberato Batista Siqueira

Secex da 2ª Relatoria – Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Valdir Cereali

Secex da 3ª Relatoria – Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Marlon Homem de Ascenção

Secex da 4ª Relatoria – Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

Joel Bino do Nascimento Júnior

Secex da 5ª Relatoria – Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Manoel da Conceição da Silva

Secex da 6ª Relatoria – Conselheiro Interino Moises Maciel

Roberto Carlos de Figueiredo

Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia

Emerson Augusto de Campos

Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Regime Próprio de Previdência Social

Francis Bortoluzzi

Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais

Lidiani Anjos Bortoluzzi

Secretaria de Informações Estratégicas

Victor Augusto Godoy

CORPO DE GESTÃO

Chefe de Gabinete da Presidência

Paulo Vicente Nunes

Secretaria do Sistema de Controle Interno

Élia Maria Antoniêto Siqueira

Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania

Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo

Secretaria de Apoio às Unidades Gestoras

Naíse Godoy de Campos Silva Freire

Consultoria Jurídica-Geral

Patrícia Maria Paes de Barros

Secretaria-Geral da Presidência

Risodalva Beata de Castro

Secretaria Executiva da Corregedoria-Geral

Marco Aurélio Queiroz de Souza

Secretaria Executiva da Ouvidoria-Geral

Yenes Jesus de Magalhães

Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Diógenes Gomes Curado Filho

Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Julinil Fernandes de Almeida

Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Rodrigo Ares Barbosa de Mello

Secretaria de Comunicação Social

Américo Santos Corrêa

Escola Superior de Contas

Marina Bressane Spinelli Maia de Andrade

Secretaria Executiva de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Eneias Viegas da Silva

Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação

Simone Aparecida Pelegrini

Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas

Camilla Nardez Rodrigues Pereira

Secretaria Executiva de Administração

Lúcia Maria Taques

Núcleo de Gestão de Contratos, Convênios e Parcerias

Camila Meirelles Müller

Núcleo de Patrimônio

Marcelo Catalano Corrêa

Núcleo de Expediente

Deise Maria de Figueiredo Preza

Núcleo de Cerimonial

Tânia de Cássia Melo Bosaipo



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional

Infraestrutura e transporte escolar do Ensino Fundamental em Mato Grosso

2015



Copyrith © Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2017.
É permitida a reprodução total ou parcial dos textos dessa obra, desde que citada a fonte.
O conteúdo desta obra está disponível no Portal do TCE-MT para download (www.tce.mt.gov.br).

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

M433r

Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado
Relatório de auditoria operacional: infraestrutura e transporte
escolar do ensino fundamental em Mato Grosso 2015 / Tribunal de
Contas do Estado. – Cuiabá : PubliContas, 2017.

46p. ; 21x29,7 cm ; il.
ISBN 978-85-98587-85-1

1. Educação. 2. Infraestrutura. 3. Transporte escolar.
4. Gestão escolar. I- Título.

CDU 336:37.16

Jânia Gomes
CRB1 2215

EQUIPE TÉCNICA DE AUDITORIA

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE AUDITORIAS OPERACIONAIS

Lidiane Anjos Bortoluzzi *Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais*

EQUIPE DE AUDITORIA:

Bruno de Paula Santos Bezerra..... *Auditor Público Externo*
Felipe Favoretto Groberio *Auditor Público Externo*
Luiz Eduardo da Silva Oliveira..... *Auditor Público Externo*
Saulo Pereira de Miranda e Silva..... *Auditor Público Externo*

PRODUÇÃO EDITORIAL

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO

SUPERVISÃO

Américo Correa *Secretario de Comunicação Social*

EDIÇÃO E PROJETO

Doriane Miloch *Assessora Técnica de Publicações da PubliContas*

CAPA

Boanerges Capistrano..... *Publicitário*

ILUSTRAÇÕES

Thinkstock by Getty Images <<http://www.thinkstockphotos.com/>>

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Solange Maria de Barros



Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1
Centro Político e Administrativo – CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT
+55 65 3613-7561 – publicontas@tce.mt.gov.br – www.tce.mt.gov.br

CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CartadeServicos2013/index.html>

Horário de atendimento: 8h às 18h, de segunda a sexta-feira.

Siga:



Sumário

Resumo	8
1. Introdução	10
Antecedentes	10
Identificação do objeto de auditoria.....	11
Objetivo e escopo de auditoria	12
Dados e indicadores (relevância do objeto).....	12
Aspectos orçamentários e financeiros (materialidade do objeto)	13
2. Infraestrutura da rede escolar	14
Acompanhamento das necessidades de infraestrutura das escolas.....	14
Panorama da infraestrutura da rede escolar	18
Infraestrutura da rede estadual de ensino.....	20
Infraestrutura da rede municipal de ensino	24
3. Transporte Escolar.....	30
Lotação dos veículos utilizados no transporte escolar	31
Itens de identificação e segurança nos ônibus de transporte escolar	33
Condutores e monitores no transporte escolar	37
4. Conclusão	42

Resumo

Inserido como etapa da educação básica, o Ensino Fundamental tem o objetivo de cuidar da formação da criança de modo que se assegure respeito aos valores culturais e artísticos de sua região e do país. Embora seja prioridade para os municípios, o Ensino Fundamental deve ser ofertado em regime de colaboração com o estado, de modo a garantir a concretização do direito constitucional à educação.

O objetivo deste trabalho foi avaliar a infraestrutura e o transporte escolar do Ensino Fundamental, no âmbito da rede do estado e dos municípios de Mato Grosso, de maneira a identificar as principais fragilidades existentes e propor melhorias na execução das políticas públicas correspondentes.

A metodologia utilizada no trabalho envolveu:

- a.** a seleção de 21 municípios com base no índice de proficiência;
- b.** a aplicação de ferramentas de pesquisa (entrevistas e questionários) com secretários de educação, diretores e professores;
- c.** a aplicação de *checklist* para inspeção física nos veículos destinados ao transporte escolar;
- d.** a aplicação de questionários simplificados para coleta de dados de condutores e monitores;
- e.** a aplicação de pesquisa eletrônica com representantes da secretaria de educação dos 141 municípios de Mato Grosso;
- f.** a consulta à legislação; a análise quantitativa e qualitativa de dados documentais da Seduc-MT e dos municípios da amostragem; e
- g.** a consulta a dados oficiais disponibilizados pelo MEC e pelo INEP.

Durante a execução da auditoria, evidenciou-se deficiência no processo de levantamento e acompanhamento das necessidades de infraestrutura da rede escolar. Observou-se desatualização do diagnóstico na rede estadual e ausência desse instrumento na maior parte dos municípios avaliados.

Outro dado avaliado no trabalho foi a infraestrutura das escolas. De acordo com o Censo Escolar¹, apenas 1,7% das escolas públicas do Ensino Fundamental em Mato Grosso atendem aos critérios estabelecidos no Plano Nacional de Educação (PNE²). O panorama encontrado pela auditoria evidenciou a carência das condições mínimas necessárias, em especial na rede de ensino municipal.

Por fim, foi avaliado o transporte escolar que deve ser entendido como mecanismo de garantia do acesso à escola. A auditoria constatou falhas que vão desde a ausência de itens de segurança obrigatório nos veículos, passando pela dificuldade em manter pessoal qualificado para execução da atividade, até a falta de acompanhamento adequado pelas secretarias de educação e comissões de transporte escolar.

¹ Dados do Censo Escolar 2013.

² Lei federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

1. Introdução

Antecedentes

Esta auditoria, de natureza operacional, foi autorizada pela Presidência do TCE-MT com o objetivo de avaliar os atributos da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade do sistema de ensino público do Estado e dos Municípios de Mato Grosso.

Fundamentado no estudo de normas, materiais técnicos especializados e na auditoria operacional do Ensino Médio, realizada em 2013, levantou-se as áreas de maior relevância para a educação.

Considerando a responsabilidade compartilhada por estados e municípios, no desenvolvimento do Ensino Fundamental, e o crescente reconhecimento da importância da educação no desenvolvimento econômico e social brasileiro, o objeto da auditoria foi aprovado em consonância com o Plano Estratégico 2014-2015 do TCE-MT. Seu planejamento buscou contemplar as áreas de maior relevância para gestores, educadores e alunos.

Durante a fase de planejamento foram executadas as seguintes atividades:

- a.** seleção e leitura de material bibliográfico;
- b.** revisão da legislação;
- c.** avaliação de indicadores da educação;
- d.** entrevistas com especialistas no tema;
- e.** reuniões com gestores de educação, Conselhos de Controle e Acompanhamento do Fundeb, Sindicato dos Servidores da Educação e Conselho Estadual de Educação;
- f.** elaboração de questões específicas aos municípios do Estado de Mato Grosso;

- g.** elaboração de técnicas de diagnósticos – Análise *SWOT*³, Diagrama de Verificação de Risco (DVR)⁴, Diagrama de Ishikawa⁵ e análise *Stakeholder*⁶;
- h.** elaboração de matriz de planejamento;
- i.** elaboração de cronograma de auditoria;
- j.** realização de painéis de referência com gestores e especialistas, de modo a conferir a lógica da auditoria e a metodologia apresentada na matriz de planejamento;
- k.** elaboração de instrumentos de coleta de dados.

Identificação do objeto de auditoria

A auditoria teve como objeto a infraestrutura das escolas e o transporte escolar, realizado no âmbito do Ensino Fundamental no Estado de Mato Grosso e seus municípios.

O Ensino Fundamental possui nove anos de duração e deve ser ofertado de forma gratuita, na escola pública, para crianças a partir dos 6 anos de idade, bem como para os que não tiveram acesso na idade própria. Trata-se de um direito garantido pela Constituição Federal que tem por finalidade a formação básica do cidadão.

3 Técnica de diagnóstico que visa diagnosticar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto de auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de identificar as possíveis áreas a investigar.

4 Técnica de diagnóstico, elaborada com base na análise SWOT, que visa identificar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão.

5 Técnica de diagnóstico, que permite identificar causas possíveis e efeitos de determinados problemas, por meio de uma estrutura hierárquica.

6 Análise *Stakeholder* – Técnica de diagnóstico que visa identificar os principais grupos de interesse do objeto de auditoria e verificar opiniões, conflitos de interesses e informações relevantes.

Objetivo e escopo de auditoria

O objetivo deste trabalho foi avaliar a situação física das escolas e as condições de execução do transporte escolar no contexto do Ensino Fundamental, em Mato Grosso, evidenciar as principais causas que afetam sua qualidade, bem como identificar as boas práticas na gestão e propor ações de melhoria.

O escopo da auditoria abrangeu escolas das redes municipais e estadual, urbanas e rurais, localizadas nos municípios da amostragem, de modo a proporcionar o conhecimento da realidade, em toda a rede pública, uma vez que a oferta do Ensino Fundamental tem sua responsabilidade dividida entre estados e municípios.

Esta auditoria operacional dividiu-se nos seguintes eixos de análise: a) infraestrutura das escolas; e b) transporte escolar.

Dados e indicadores (relevância do objeto)

Em Mato Grosso, o número de matrículas no Ensino Fundamental, considerando apenas as escolas públicas, vem apresentando redução nos últimos anos. Em 2010 foram registradas 444.844 matrículas. Já em 2014, o número foi reduzido para 412.749 matrículas..

Constata-se, portanto, uma redução de 4,69% no número de matrículas no Ensino Fundamental, em Mato Grosso, de 2010 a 2014.

A mesma tendência é observada quando se apura, separadamente, o número de matrículas, por localização, registradas em escolas urbanas e rurais, conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 1 - Matrículas no Ensino Fundamental em escolas públicas de MT

Ano	Localização	Iniciais	Finais	Subtotal	Total
2010	Urbana	193.543	172.238	365.781	444.844
	Rural	44.383	34.680	79.063	
2011	Urbana	190.445	170.458	360.903	438.692
	Rural	42.736	35.053	77.789	
2012	Urbana	192.333	165.726	358.059	433.423
	Rural	41.680	33.684	75.364	
2013	Urbana	192.796	159.417	352.213	423.972
	Rural	39.187	31.942	71.159	
2014	Urbana	190.867	153.252	344.119	412.749
	Rural	38.774	29.856	68.630	

Fonte: Censo Escolar, 2010 a 2014.

No mesmo sentido, dados do Inep⁷ indicam redução do número de alunos atendidos pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), entre 2012 e 2015, em Mato Grosso.

O número de alunos beneficiados pelo Pnate, no estado, de acordo com o relatório de previsão de atendimento do transporte escolar do FNDE⁸, reduziu 18% de 2012 a 2014, passando de 99.423 para 81.501 alunos.

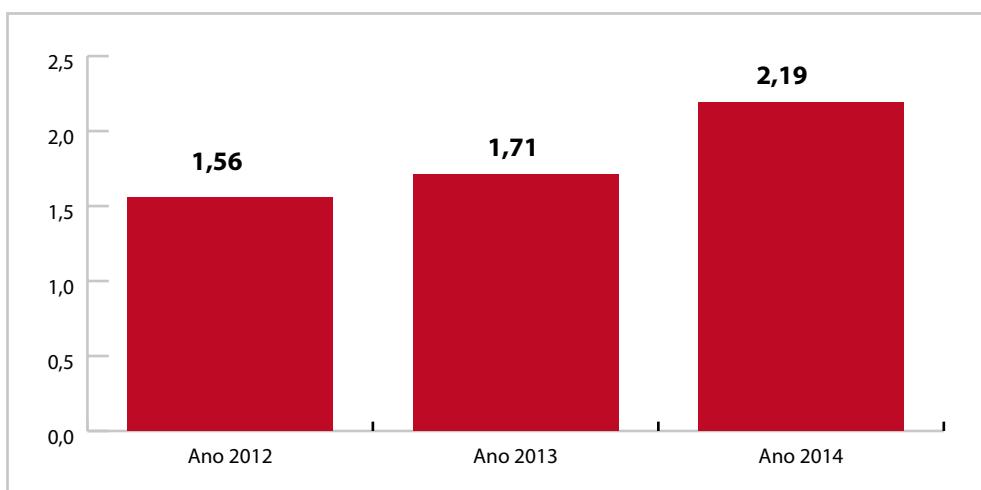
A mesma tendência se apresenta em relação ao volume de recursos financeiros. De 2010 a 2014, os repasses à Seduc-MT e aos municípios de Mato Grosso reduziram 17,95% passando de R\$ 14.106.615,81, em 2010, para R\$ 11.574.103,97, em 2014.

A previsão dos valores destinados apenas às prefeituras municipais também reduziu. Houve diminuição de 28,11% entre 2010 e 2014, passando de R\$ 8.913.347,88, em 2010, para R\$ 6.407.509,89, em 2014.

Aspectos orçamentários e financeiros (materialidade do objeto)

De acordo com dados extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), os recursos financeiros liquidados na função educação, nos últimos três exercícios, apresentou crescimento de aproximadamente 40%, passando de R\$ 1.564.355.503,54, em 2012, para R\$ 2.192.334.036,79 em 2014. Esses valores são apresentados no gráfico 1.

Gráfico 1 – Valores liquidados pelo estado na função educação (em R\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pela auditoria com dados do SIOPE.

⁷ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

⁸ Previsão de atendimento em 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-consultas>>. Acesso em 17 set de 2015.

2. Infraestrutura da rede escolar

Acompanhamento das necessidades de infraestrutura das escolas

Após a análise da relação de documentos, bem como da avaliação da situação física das escolas, a auditoria apurou que as secretarias municipais e estadual de educação não possuem instrumentos precisos que permitam conhecer e diagnosticar as necessidades de infraestrutura de suas unidades escolares.

O Plano Nacional de Educação estabelece que os entes federativos devem prever, em seus instrumentos de planejamento, mecanismos para assegurar recursos compatíveis com a execução plena das metas e estratégias dos planos de educação.

Dentre os municípios avaliados na amostra, 67% não apresentaram qualquer diagnóstico sobre a infraestrutura de suas escolas. Por outro lado, apenas 33% apresentaram levantamento ou estudo com informações mínimas sobre a estrutura física de suas escolas.

De acordo com os dados recebidos, os municípios não possuem um instrumento capaz de identificar carências e auxiliar a gestão no planejamento e tomada de decisão. Os levantamentos existentes não são formalizados e não possuem informações suficientes para proporcionar o conhecimento acerca das necessidades das escolas.

No âmbito da Seduc-MT, o setor responsável não possui diagnóstico atualizado das escolas da rede estadual. De acordo com a Secretaria de Educação, o diagnóstico deveria ser realizado no escopo do Programa de Levantamento da Situação Escolar, mas foi descontinuado devido ao número insuficiente de servidores⁹.

⁹ CI nº 7419/2015 - SEDUC/SUEE, de 20 de julho de 2015.

Na esfera municipal, a auditoria constatou, por exemplo, a existência de aparelhos de ar-condicionado aguardando por mais de dois anos, como é o caso da Escola Municipal Ernesto Neiverth, em Nova Bandeirantes.

Nessa unidade escolar, a incompatibilidade e o inadequado dimensionamento da infraestrutura elétrica não permitiam sua execução sem intervenções por parte da empresa responsável pelo fornecimento de energia elétrica. A escola atende 564 alunos do Ensino Fundamental e guardava o equipamento, sem uso, desde o final de 2013.

Em resposta ao questionamento da auditoria, a Secretaria Municipal de Educação informou que a referida intervenção está programada para o final de julho de 2015, definindo um prazo de 90 dias para conclusão da instalação da rede elétrica apropriada¹⁰.

Foto 1

Aparelhos de ar-condicionado
armazenados desde dezembro de 2013
– Escola Municipal Ernesto Neiverth em
Nova Bandeirantes

Fotos: Equipe de auditoria



Foto 2

Aparelhos de ar-condicionado
armazenados desde dezembro de 2013
– Escola Municipal Ernesto Neiverth em
Nova Bandeirantes



Outro exemplo foi encontrado pela auditoria no município de Várzea Grande, na Escola Municipal Benedita Bernardina Curvo, que possui 374 alunos matriculados no Ensino Fundamental. Constatou-se que a escola tem laboratório de informática com computadores novos, entregues em dezembro de 2014; contudo, ainda não os utiliza para benefício de seus alunos em razão da ausência de placas de rede e de estabilizadores em cada equipamento.

Foto 3

Sala de informática nova e não utilizada desde dezembro de 2014 – Escola Municipal Benedita Bernardina Curvo em Várzea Grande



Foto 4

Sala de informática nova e não utilizada desde dezembro de 2014 – Escola Municipal Benedita Bernardina Curvo em Várzea Grande



Fotos: Equipe de auditoria

Segundo informações da Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande, a escola utilizará recursos auferidos em festa, realizada pela comunidade para efetuar a instalação dos equipamentos e entregar os computadores prontos para uso, no início do segundo semestre de 2015¹¹.

Essas situações demonstram que a ausência ou a insuficiência de diagnóstico sobre as condições de infraestrutura das escolas prejudica a execução do planejamento. Devido à ausência de conhecimento das necessidades e carências de sua rede escolar, a administração elabora planos sem viabilidade técnica e sem coerência com a realidade, uma vez que ignora suas reais prioridades.

Quando as necessidades das escolas não são indicadas em instrumentos adequados, com a definição de prioridades de construção, reforma e ampliação, a periódica mudança na gestão das secretarias de educação pode provocar descontinuidade das ações por falta de informações. Há, ainda, prejuízo à transparência administrativa: em um mesmo município, por exemplo, foi relatado pelos educadores entrevistados, que existem escolas frequentemente beneficiadas com ações de melhoria de infraestrutura, ao passo que outras unidades escola-

¹¹ CI nº 25 do Núcleo de Tecnologia Municipal da SME de Várzea Grande, de 21 de julho de 2015.

res permanecem, por anos, sem qualquer ação de manutenção predial ou intervenção de melhorias da estrutura física.

Esse desalinhamento entre as necessidades reais de infraestrutura das escolas e os investimentos realizados pelos municípios traz prejuízos à economicidade, podendo provocar o desperdício de recursos públicos ou o seu uso de forma não eficiente. Essa situação impacta negativamente na execução das atividades escolares.

Os dados coletados pela auditoria demonstram que as necessidades das escolas não são formalizadas, além de não serem contempladas no planejamento das secretarias de educação. Desse modo, a inexistência ou a imprecisão do diagnóstico sobre a carências estruturais das escolas pode fazer com que os municípios invistam recursos sem considerar suas reais prioridades.

Desse modo, tendo em vista a importância da correta aplicação dos recursos públicos, a qualificação do processo decisório para realização dos investimentos em infraestrutura e a consequente melhoria das condições físicas das escolas, **propõe-se recomendar à Seduc-MT que:**

- 
- 1** Normatize e implemente procedimento para diagnosticar as necessidades de infraestrutura das escolas;
 - 2** Estabeleça critérios objetivos para priorizar as intervenções na estrutura física (construção, ampliação e reforma) das escolas;
 - 3** Dote a equipe responsável pelo levantamento e acompanhamento da estrutura das escolas com os adequados recursos financeiros, humanos e logísticos.

No mesmo sentido, **sugere-se recomendar às Secretarias Municipais de Educação que:**

- 
- 1** Normatizem e implementem procedimento para diagnosticar as necessidades de infraestrutura das escolas;
 - 2** Estabeleçam critérios para priorizar a realização de obras nas escolas.

Panorama da infraestrutura da rede escolar

Deficiência na estrutura física das escolas

Há carência de laboratórios de ciências, de quadras de esportes e de salas de atendimento especial; climatização precária ou inexistente; e baixa incidência de tratamento de esgoto.

Mato Grosso é o estado com o pior indicador. **Apenas 1,7% das escolas têm estrutura adequada**



Durante o período de visita aos municípios da amostra, a auditoria constatou deficiência na estrutura física das escolas das redes municipais e estadual de ensino. Identificou-se carência de laboratórios de ciências, de quadras de esportes e de salas de atendimento especial; detectou-se que a climatização, item inexistente em muitas escolas, é precária; verificou-se, ainda, uma baixa incidência de tratamento de esgoto.

De acordo com a Lei Federal¹² nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o Poder Público deve atuar em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias elencadas no Plano Nacional de Educação.

A Estratégia nº 18, ligada à meta nº 7 do PNE, trata da garantia de oferta de itens de infraestrutura para as escolas públicas da educação básica, a seguir especificados: energia elétrica,

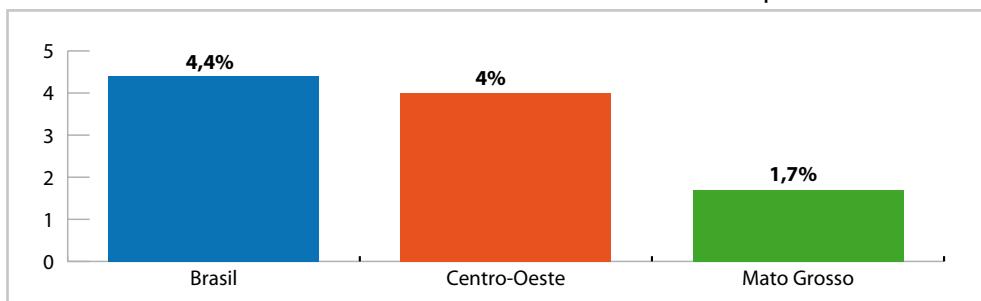
abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário, espaços para a prática esportiva, bens culturais e artísticos; equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, a acessibilidade às pessoas com deficiência.

Segundo levantamento do Observatório do PNE¹³, a proporção de escolas públicas do Ensino Fundamental, com infraestrutura adequada, ainda está distante do ideal. Em todo o país, apenas 4,4% das escolas públicas estão adequadas à referida estratégia.

Esse indicador cai para 4% quando se trata das escolas da região Centro-Oeste. Mato Grosso, por sua vez, é o estado com o pior indicador na região: apenas 1,7% de suas escolas têm estrutura adequada. O gráfico 2 apresenta o panorama descrito no que se refere à infraestrutura das escolas.

¹² Plano Nacional de Educação.

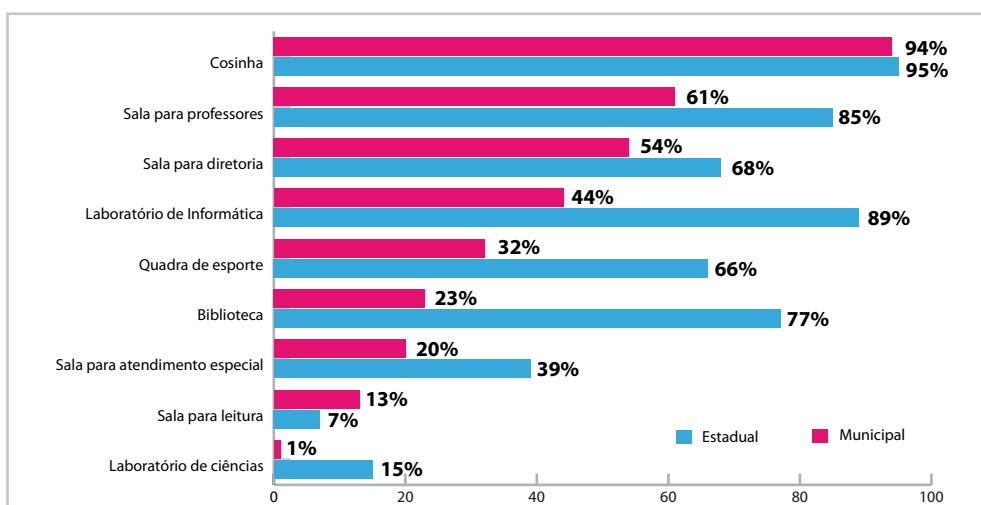
¹³ Disponível em <<http://www.observatoriodopne.org.br>>. Acesso em 4 ago de 2015.

Gráfico 2 – Percentual de escolas com infraestrutura adequada

Fonte: Censo Escolar 2013 (Observatório do PNE).

Consideram-se escolas com infraestrutura adequada aquelas que tenham todos os itens de infraestrutura descritos na estratégia avaliados pelo Censo Escolar, isto é: água de rede pública ou filtrada, esgoto sanitário da rede pública, energia elétrica, internet de banda larga, biblioteca ou sala de leitura, quadra de esportes e laboratório de ciências.

Dados do Censo Escolar de 2014, apresentados no gráfico 3, ressaltam a carência de itens de infraestrutura, conforme verificado pela auditoria nas redes estadual e municipais de ensino em Mato Grosso. Os dados demonstram que as deficiências de infraestrutura são mais evidentes nas escolas das redes municipais.

Gráfico 3 - Itens de infraestrutura em escolas estaduais e municipais de MT

Fonte: Elaborado pela auditoria com base no Censo Escolar INEP/2014 (QEdU¹⁴).

Em entrevista realizada com diretores das redes municipais e estadual de ensino, perguntou-se “quais os principais desafios para realizar uma gestão de qualidade na sua escola?” Identificou-se que 74% das respostas elencavam a infraestrutura escolar entre os principais desafios para a qualidade da gestão.

¹⁴ Disponível em <www.qedu.org.br>. Acesso em 4 ago de 2015.

Infraestrutura da rede estadual de ensino

Nas escolas da rede estadual, a auditoria verificou maior acesso aos itens de infraestrutura preconizados pela legislação quando comparado com a rede municipal. Contudo, foram verificados problemas de conservação nos ambientes escolares, assim como riscos à segurança dos alunos e profissionais da educação, devido ao estado precário de algumas escolas.

Um dos ambientes avaliados pelos profissionais entrevistados foi a quadra de esportes, presente em 66% das escolas da rede estadual. Na inspeção realizada, detectou-se quadra sem cobertura, dificultando o seu uso devido ao calor e às chuvas; quadra com buracos na cobertura, inviabilizando seu uso em dias chuvosos; quadra com piso danificado, afetando o desenvolvimento das atividades; e quadra com infestação por pombos, sujeitando os alunos ao risco de doenças (Fotos 5 e 6).

Em pesquisa realizada com os educadores das escolas visitadas, a auditoria buscou avaliar a percepção destes profissionais em relação aos ambientes escolares. Na opinião de 67% dos diretores entrevistados, o estado de conservação da quadra de esporte foi avaliado como regular, ruim ou péssimo.

Nesse sentido, torna-se importante destacar o papel desses ambientes, haja vista que nesses espaços a criança potencializa o conhecimento e as habilidades necessárias ao seu pleno desenvolvimento individual e coletivo.

Foto 5

Quadra descoberta – Escola Estadual Marechal Rondon em Poconé



Foto 6

Quadra má conservada e com infestação por pombos – Escola Estadual Rubens de Mendonça em Cuiabá



Analisando os dados do Censo Escolar relativos aos ambientes de apoio, constatou-se que apenas 68% das escolas da rede estadual têm sala de diretoria. Nas unidades em que se identificou essa carência, em regra, o diretor trabalha na sala da secretaria escolar. A sala de diretoria foi classificada como ruim ou péssima, por 19% dos diretores entrevistados.

Do mesmo modo, apenas 32% das escolas estaduais têm sala para atendimento especial, local onde o professor realiza a complementação e/ou suplementação curricular, utilizando equipamentos e materiais específicos. Esse ambiente, na opinião dos educadores, obteve 43% de avaliações regulares, considerando seu estado de conservação.

Em relação à disponibilidade de tecnologia, 89% das escolas da rede estadual possuem um laboratório de informática, espaço avaliado como ruim ou péssimo por 17% dos diretores. Por sua vez, a internet, presente em 96% das escolas estaduais, foi avaliada como ruim ou péssima por 33% dos professores entrevistados.

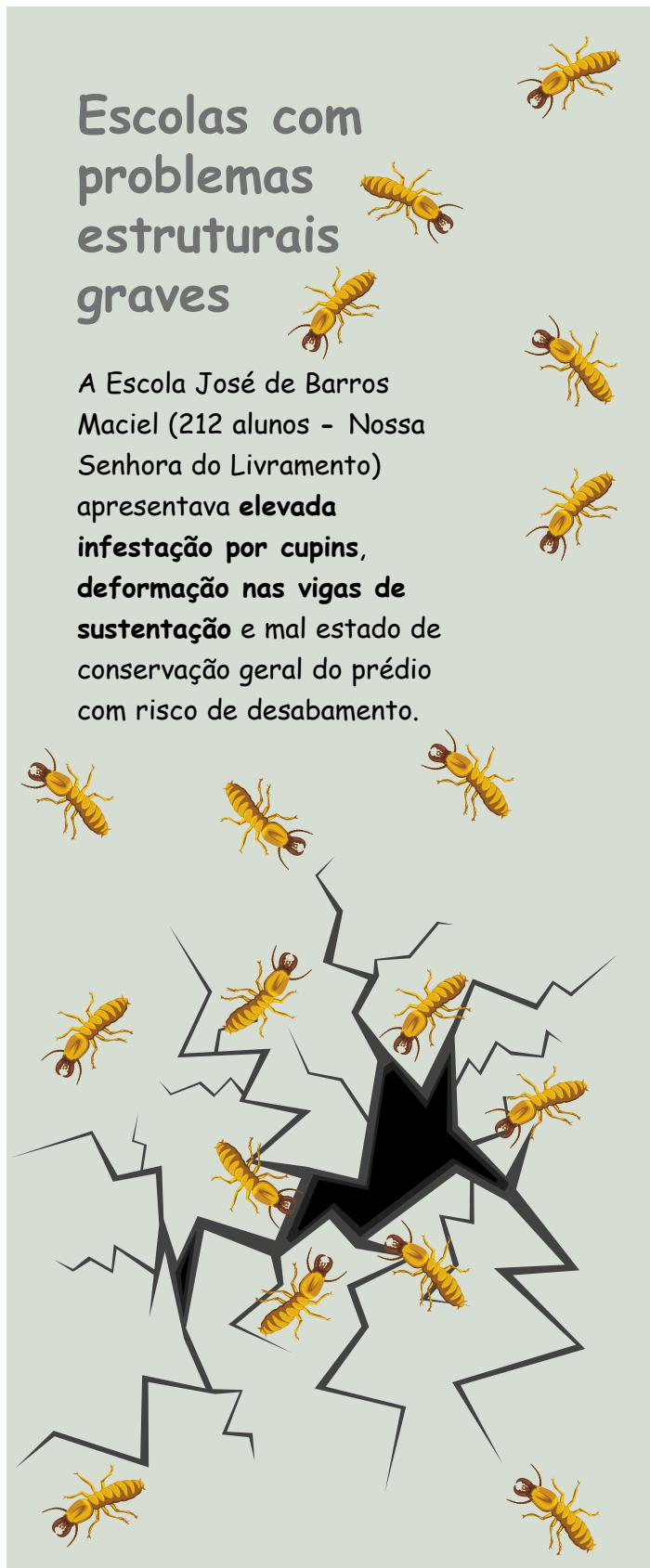
Na sala de aula, um ponto relevante, constatado pela auditoria, foi a carência de climatização. Nesse contexto, notadamente em Mato Grosso, o conforto térmico tem importante função ao reduzir o estado de fadiga de alunos e de educadores, contribuindo para melhoria do rendimento escolar. Contudo, constatou-se que em 26% das escolas estaduais visitadas não existiam salas de aula climatizadas.

Destaca-se, ainda, a percepção dos professores da rede estadual, obtida por meio da aplicação de questionários, em que se detectou a climatização (32% de avaliações regulares ou ruins); a condição da pintura (59% de avaliações regulares, ruins ou péssimas); e o conforto acústico (62% de opiniões regulares, ruins ou péssimas), como principais pontos a serem melhorados no ambiente da sala de aula.



Deficiência nos ambientes de apoio das escolas estaduais

- **32% das escolas têm sala para atendimento especial**
- **33% dos professores avaliam a internet como ruim ou péssima**
- **26% das escolas não possuem salas de aula climatizadas**
- **62% dos professores acham regulares, ruins ou péssimas o conforto acústico em sala de aula**



Escolas com problemas estruturais graves

A Escola José de Barros Maciel (212 alunos - Nossa Senhora do Livramento) apresentava **elevada infestação por cupins, deformação nas vigas de sustentação e mal estado de conservação geral do prédio com risco de desabamento.**

Por fim, além dos problemas relativos à conservação dos ambientes escolares, a auditoria identificou escolas com problemas estruturais mais graves, demonstrando-se a necessidade de uma apuração técnica específica com a finalidade de corrigir as falhas existentes.

Na Escola José de Barros Maciel, que atende 212 alunos¹⁵ do Ensino Fundamental, no município de Nossa Senhora do Livramento, a estrutura do prédio apresentava elevada infestação por cupins nas salas de diretoria, de secretaria, de professores e de aula.

A auditoria observou também deformação nas vigas de sustentação e mal estado de conservação geral do prédio. Segundo relatado à equipe de auditoria, a comunidade escolar convive com essa precariedade há vários anos. Foi mencionado pelos educadores entrevistados, que a escola já havia sofrido um desabamento em 2013. Esse fato foi comprovado também por meio de notícia veiculada na imprensa¹⁶, à época do fato.

Do mesmo modo, em Várzea Grande, a auditoria visitou a Escola Governador José Garcia Neto e detectou a presença de várias fissuras nas paredes, além do inadequado dimensionamento dos transformadores de corrente elétrica.

¹⁵ Dados do Censo Escolar 2014.

¹⁶ Disponível em <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2013/11/parte-de-estrutura-de-escola-estadual-de-mt-desaba-apos-forte-chuva.html>>. Publicação de 13.11.13. Acesso em 5 ago de 2015.

Durante a execução da inspeção, presenciou-se queda no fornecimento de energia elétrica, interrompendo, por alguns minutos, o andamento das aulas.

A direção escolar informou que esse problema é frequente, provocando danos em equipamentos e suspensão das aulas na escola. Nesse sentido, há laudo da Seduc¹⁷ apontando a necessidade de correções no dimensionamento de energia elétrica do prédio. Destaca-se que essa escola funciona em unidade locada, sem as adaptações necessárias ao seu funcionamento, na estrutura física e nas instalações elétricas.

Questionada pela auditoria, a Seduc-MT informou que já estão assegurados recursos para a construção da Escola José Garcia Neto. Contudo, não informou cronograma ou prazo para a implementação dessa ação. Em relação à escola José de Barros Maciel, relatou que foi inclusa ação no Plano de Trabalho Anual de 2016, porém, não especificou as ações, projetos ou atividades que serão realizadas¹⁸.

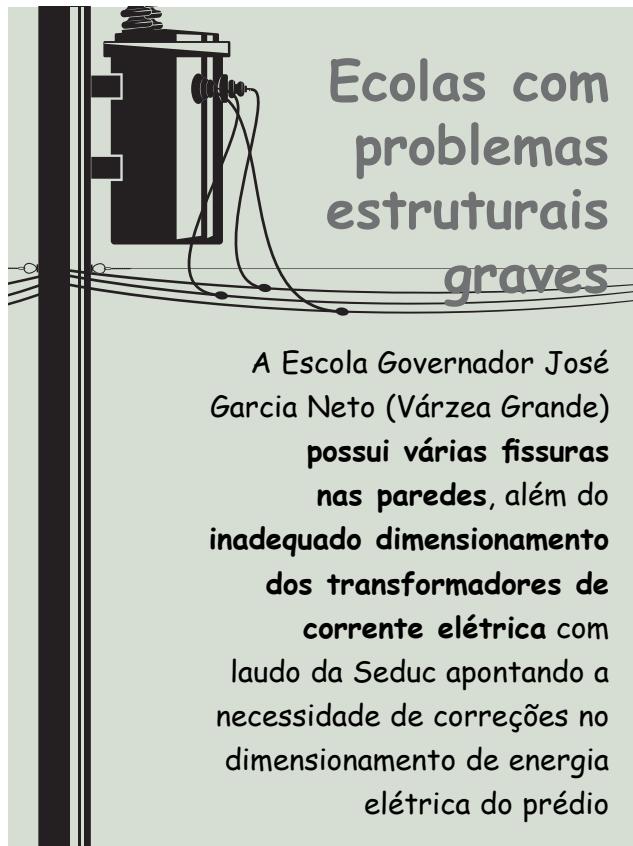


Foto 7

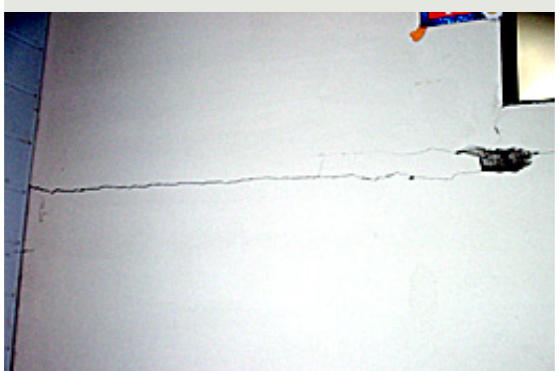
Sala sem forro, com infestação por cupins – Escola Estadual José de Barros Maciel em Nossa Senhora do Livramento

Fotos: Equipe de auditoria



Foto 8

Fissura em parede de sala da aula – Escola Estadual Governador José Garcia Neto em Várzea Grande



¹⁷ Relatório de Vistoria Técnica da Seduc, de 1º de julho de 2015.

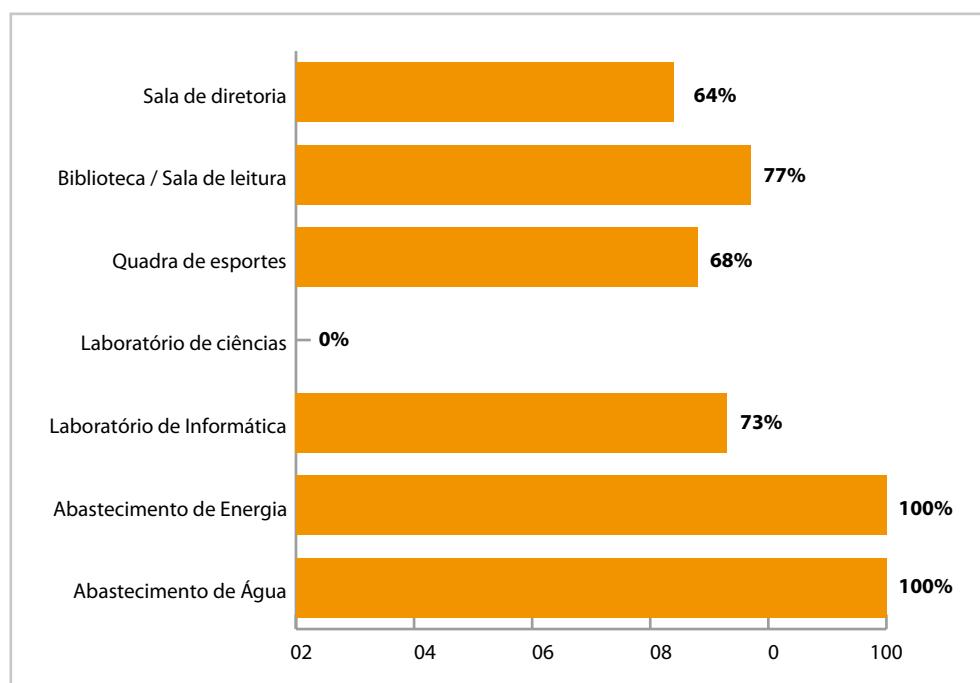
¹⁸ Ofício nº 1.435/2015/GS/Seduc-MT, de 3 de julho de 2015.

Infraestrutura da rede municipal de ensino

As escolas municipais visitadas pela auditoria contavam com acesso amplo a itens de infraestrutura como abastecimento de água e de energia elétrica. Entretanto, estavam distantes do percentual desejável de laboratórios de informática e de ciências. Foi constatado, por exemplo, que nenhuma das escolas visitadas contava com laboratório de ciências.

O gráfico 4 demonstra, em termos percentuais, o panorama das unidades escolares dos municípios visitados durante a auditoria. São apresentados os percentuais de existência dos ambientes avaliados tais como: sala de diretoria, biblioteca e outros, inicialmente apenas em termos quantitativos.

Gráfico 4 - Itens de infraestrutura em escolas municipais de MT
(Escolas visitadas pela auditoria)



Fonte: Dados coletados pela auditoria.

Nas escolas municipais, identificou-se também carência no acesso ao serviço público de esgotamento sanitário. Apenas 13% das escolas da rede municipal de ensino possuem acesso à rede pública de esgoto¹⁹.

Observou-se que, em 67% dos municípios selecionados na amostra, esse serviço não estava disponível para nenhuma escola da rede municipal, ocasionando situações como a registrada na foto 9.

¹⁹ Dados do Censo Escolar 2014.



Em relação aos espaços de apoio ao ensino, dados do Censo Escolar de 2014 indicam que apenas 54% das escolas municipais (considerando urbanas e rurais) têm sala de diretoria. Esse espaço foi classificado como ruim ou péssimo por 41% dos diretores entrevistados.

Na Escola Professora Délia Galdina Duarte, no município de Nossa Senhora do Livramento, inexiste esse ambiente, obrigando a direção da escola a desenvolver suas atividades no mesmo espaço em que funcionam a secretaria, a coordenação pedagógica e a sala de professores.

Analisando os espaços destinados às vivências escolares, os índices verificados nas escolas municipais demonstram uma realidade que requer atenção especial. De acordo com o Censo Escolar de 2014, apenas 44% das escolas têm laboratório de informática; 36% têm biblioteca ou sala de leitura; e somente 1% tem laboratório de ciências.

Durante as inspeções realizadas, constatou-se que, mesmo nas escolas com ambiente destinado à biblioteca, os espaços são pequenos, se considerado o número de alunos matriculados. De igual modo, nesses ambientes, o mobiliário é insuficiente e inadequado.

Em relação ao laboratório de informática, a auditoria detectou salas e computadores para uso dos alunos em más condições de conservação, conforme demonstram as fotos 10 e 11.

A ausência de laboratório de ciências, nas escolas visitadas, ressaltou a grande carência desse ambiente que torna o aprendizado mais consistente pelos alunos, no contexto da educação das escolas em Mato Grosso.

Foto 10

Sala de leitura sem mobiliário e espaço adequado – Escola Municipal Guiomar Maria da Silva em Poxoréu



Foto 11

Laboratório de informática em más condições de conservação. Escola Municipal Júlio Domingos de Campos em Várzea Grande



Em pesquisa realizada nas escolas, também foi investigada a percepção dos professores no que se refere à qualidade e à conservação da sala de aula. Nesse sentido, a auditoria avaliou a adequação desse ambiente e os principais problemas estruturais que afetam o desenvolvimento do trabalho dos educadores.

Constatou-se que, em 41% das escolas avaliadas pela auditoria, não havia climatização nas salas de aula; em 45,5%, o conforto acústico era regular ou ruim; em 54,5%, a luminosidade e o mobiliário eram regulares ou ruins; e em 64%, a condição da pintura nas salas de aula foi avaliada como regular, ruim ou péssima.

Foto 12

Más condições da pintura – Escola Professora Benedita Xavier Rodrigues em Cuiabá



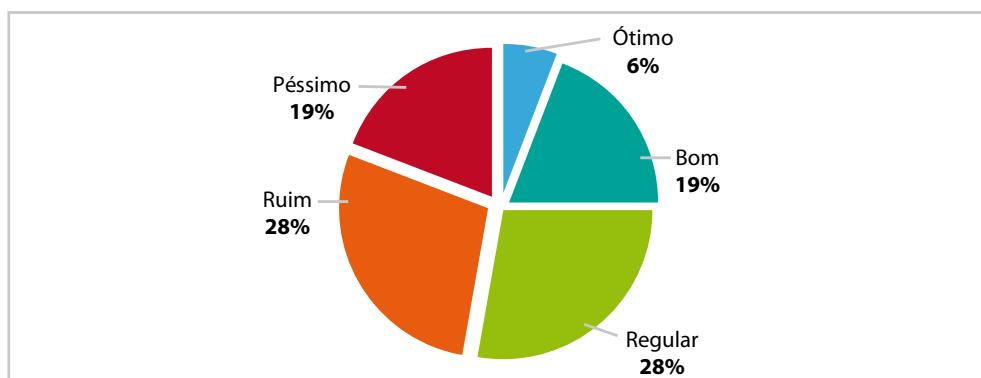
Foto 13

Janelas quebradas – Escola Ulisses da Silveira Guimarães em Cuiabá



Considerando apenas as escolas municipais visitadas pela auditoria com salas de aula climatizadas (59% das escolas visitadas), o resultado demonstrou que 75% dos professores pesquisados avaliaram a qualidade deste item de infraestrutura como regular, ruim ou péssima. Por outro lado, nas escolas onde não existia climatização, 80% dos professores afirmaram que a ventilação na sala de aula era regular, ruim ou péssima.

Gráfico 5 – Avaliação dos professores das escolas municipais sobre a climatização



Fonte: pesquisa realizada com professores.

O panorama apresentado, tanto na rede estadual quanto na rede municipal, é causado pela ausência de diagnóstico e pela deficiência dos instrumentos de planejamento e controle. Essas ferramentas permitem conhecer e manter registros atualizados sobre a situação estrutural das escolas.

Nesse contexto, a auditoria apurou que, até o mês de agosto, 54% das escolas estaduais ainda não tinham o Plano de Desenvolvimento Escolar de 2015. Nesse instrumento são descritas as ações voltadas para a qualidade do ensino e para o desenvolvimento da escola, entre elas as ações voltadas para melhoria da infraestrutura²⁰.

Do mesmo modo, no âmbito municipal, representantes de 40% das escolas afirmaram que não elaboraram o PDE e o plano de ação, voltados ao planejamento das ações necessárias ao atingimento dos objetivos traçados no planejamento da escola²¹. Outra causa se refere à insuficiência dos recursos investidos em infraestrutura.

Nesse sentido, identificou-se que, embora haja participação de recursos federais nessas ações, os municípios ainda encontram problemas para utilizá-los, como por exemplo, dificuldades de atender aos requisitos exigidos para acessar os recursos e de cumprir com as normas de prestação de contas.

²⁰ Dados da auditoria no Ensino Fundamental – Gestão Escolar.

²¹ Dados da auditoria no Ensino Fundamental – Gestão Escolar.



Em entrevista realizada com os secretários de educação, identificou-se que 71% dos municípios visitados enfrentam dificuldades na obtenção ou liberação de recursos oriundos do PAR²². Os problemas referem-se ao atraso nas liberações por dificuldades relacionadas ao atendimento das exigências do Governo Federal.

As carências identificadas na infraestrutura das escolas das redes

estadual e municipal de ensino demonstram que as reais necessidades da escola não são contempladas no planejamento das secretarias de educação. Esse fato, aliado à inexistência de projetos e ações que abordem aspectos específicos que necessitem de melhorias nas escolas, contribui para a situação encontrada.

Tanto a Seduc-MT quanto as secretarias municipais de educação encontram dificuldade em manter uma equipe técnica para diagnosticar as necessidades, elaborar e acompanhar os projetos e ações para melhoria das condições de infraestrutura das escolas.

Considerando o Plano Nacional de Educação, dotar a escola com a infraestrutura compatível com o desenvolvimento das atividades escolares, assim como mantê-la em boas condições de uso é uma obrigação do Poder Público, que deve conferir prioridade às despesas de conservação de seu patrimônio.

Assim, com o objetivo de fornecer condições físicas adequadas para educadores e alunos, atender ao comando do Plano Nacional de Educação e aumentar a atratividade da escola, **sugere-se recomendar à Seduc-MT que:**

- 1** Mantenha atualizado instrumentos que permitam conhecer a situação e as necessidades da estrutura física das escolas;
- 2** Estruture e mantenha equipe técnica suficiente para captar recursos financeiros voluntários destinados à educação pela esfera federal;
- 3** Planeje e acompanhe tempestivamente os projetos e ações relacionados à gestão da infraestrutura das escolas.



Igualmente, **sugere-se recomendar às Secretarias Municipais de Educação que:**

- 
- 1** Mantenham atualizados instrumentos que permitam conhecer a situação e as necessidades da estrutura física das escolas;
 - 2** Estruturem e mantenham equipe técnica suficiente para captar recursos financeiros voluntários destinados à educação pela esfera federal;
 - 3** Planejem e acompanhem tempestivamente os projetos e ações relacionados à gestão da infraestrutura das escolas.

Por fim, no mesmo sentido, sugere-se recomendar ao Governo do Estado e às Prefeituras Municipais que:

- 
- 1** Assegurem, no âmbito das leis orçamentárias, os recursos mínimos suficientes para a manutenção de cada unidade escolar.

3. Transporte Escolar

Após aplicação dos instrumentos de coleta de dados, nos municípios da amostra, a auditoria constatou ineficiência no transporte escolar, que se caracterizou pelos seguintes achados: excesso de passageiros nos veículos, uso do transporte escolar por pessoas sem vínculo com a escola, ausência de itens de segurança obrigatórios nos veículos, ausência de monitores e fragilidade no controle e na qualidade do serviço prestado.

A Constituição Federal²³ estabelece que o dever do Estado com a educação é efetivado mediante a garantia ao estudante dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente²⁴ determina, em seu artigo 5º:

Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Por ser a educação um direito fundamental, fica clara a responsabilidade do Estado na promoção do adequado serviço de transporte escolar como garantia de acesso do estudante à escola, possibilitando, nos termos da Constituição Federal, o desenvolvimento da pessoa, tornando-a um cidadão capaz de conviver em sociedade e de exercer uma profissão.

Em Mato Grosso, por força da Lei Estadual nº 8.469, de 7 de abril de 2006, o transporte de alunos da rede estadual de ensino é realizado pelos municípios, mediante repasse sistemático de recursos, utilizando o critério da quantidade de quilômetros rodados para o transporte dos respectivos alunos.

23 Constituição Federal de 1988, artigo 208, inciso VII.

24 Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

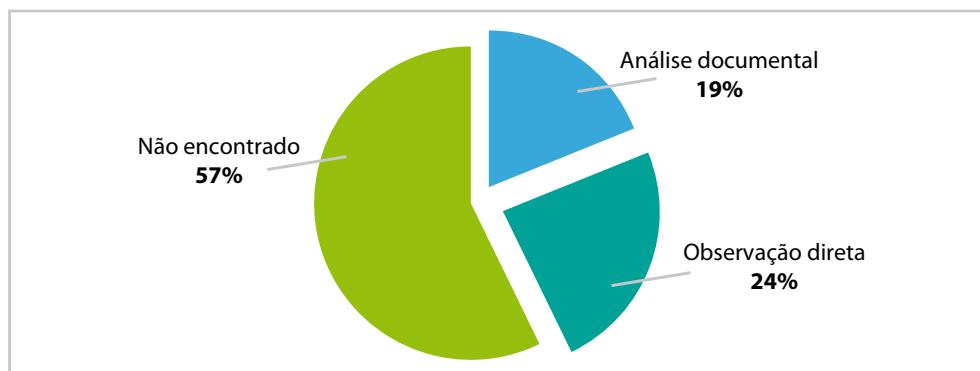
Lotação dos veículos utilizados no transporte escolar

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB)²⁵ estabelece que os veículos utilizados no transporte escolar devem respeitar a lotação máxima permitida, sendo proibida a condução de passageiros em número superior à capacidade fixada pelo fabricante.

A contribuição para o acesso e a permanência dos estudantes na escola está entre os principais objetivos do transporte escolar. É obrigação do gestor assegurar seu planejamento e execução, de modo que os alunos não se cansem em demasia, mitigando uma interferência negativa sobre o rendimento escolar.

Por meio de observação direta, foi possível constatar veículos com excesso de passageiros em 24% dos municípios visitados. Por sua vez, a análise documental das informações coletadas possibilitou encontrar veículos que transportam mais passageiros que sua capacidade em outros 19% municípios da amostragem.

Gráfico 6 – Municípios onde a auditoria encontrou itinerários com excesso de passageiros



Fonte: auditoria.

25 Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

Ressalta-se que 62% dos municípios da amostra não enviaram os dados acerca dos itinerários nos moldes solicitados pela auditoria, de modo que esse fato impediu a análise completa das informações, representando, portanto, uma limitação de auditoria.

Foto 14

Estudantes viajando em pé, próximos à porta do ônibus em Nossa Senhora do Livramento



Foto 15

Estudante viajando sentado no assoalho do ônibus em Lucas do Rio Verde



Fotos: Equipe de auditoria

Estudou-se também a capacidade da frota (própria, cedida e terceirizada) em relação ao número de alunos transportados, o que permitiu detectar ociosidade no uso dos veículos. A constatação de que há superlotação em uns veículos e ociosidade em outros veículos, no mesmo município, indica deficiência no planejamento do transporte.

A baixa taxa de ocupação dos veículos revela inadequação no dimensionamento da frota em relação às necessidades operacionais da rede de ensino. A auditoria encontrou, por exemplo, municípios em que o veículo transportava uma quantidade de alunos inferior a 50% de sua capacidade.

A falta de recursos também foi identificada como causa para justificar a dificuldade dos municípios em adquirir e manter a frota escolar com as características e as dimensões suficientes ao atendimento de suas necessidades.

Nesse sentido, ressalta-se que o transporte de estudantes em veículos superlotados aumenta o risco de acidente, reduz o conforto dos passageiros e ofende sua dignidade, além de ferir o direito, legalmente previsto, de usufruir de um transporte escolar gratuito, com qualidade e seguro.

Pelo exposto, com o objetivo de maximizar o desempenho da frota destinada ao transporte escolar e reduzir o risco de acidentes durante o trajeto dos alunos, preservando sua integridade física, sugere-se recomendar às Secretarias Municipais de Educação que:

1

Elaborem e implementem planejamento de modo a promover o ajuste na frota que realiza o transporte escolar, considerando o número, as necessidades especiais e as características dos alunos que utilizam o serviço.

Itens de identificação e segurança nos ônibus de transporte escolar

Para preservar a segurança dos alunos que utilizam o transporte escolar, o Poder Público deve adequar sua frota aos comandos do Código de Trânsito Brasileiro, especialmente quanto aos itens de segurança previstos no artigo 136.

A existência de tacógrafo²⁶, lanternas (brancas, foscas ou amarelas) dispostas na extremidade da parte superior dianteira, lanternas vermelhas na parte superior da traseira e cintos de segurança, em número igual à lotação, são algumas das exigências a que todos os veículos destinados à condução coletiva de estudantes estão sujeitos.

Entretanto, a análise dos itens obrigatórios de segurança deve ultrapassar a simples comprovação de sua existência, contemplando também a certificação de que os equipamentos são utilizados em conformidade com os fins a que se destinam.

Foto 16

Veículo com tacógrafo inoperante em Campo Novo do Parecis



Fotos: Equipe de auditoria

Foto 17

Veículo sem tacógrafo em Várzea Grande



26 Tacógrafo é um dispositivo empregado em veículos para monitorar o tempo de uso, a distância percorrida e a velocidade.

Nesse sentido, a auditoria verificou fragilidade no uso do equipamento tacógrafo – registrador de velocidade e tempo. Embora 78% dos veículos abordados tivessem esse equipamento, apenas 24% o apresentaram em condições normais de operação. No restante das abordagens, o equipamento ou estava quebrado ou estava sem disco para registro de velocidade.

Identificou-se, ainda, que em 46% dos veículos avaliados não havia cintos de segurança em número igual à capacidade de passageiros; que em 24% dos veículos avaliados não existiam condições satisfatórias de conservação; e que em 12% dos veículos avaliados não havia extintor de incêndio.

Foto 18

Veículo sem cinto de segurança em Poconé.



Foto 19

Veículo em más condições de conservação em Poxoréu.



Foto: Equipe de auditoria

Era previsível que em veículos com maior tempo de uso, sem os cuidados de manutenção necessários, encontrar-se-ia maior carência de itens de segurança. Contudo, mesmo em veículos mais novos, portanto, em melhor estado de conservação, a auditoria localizou problemas como a inoperância do tacógrafo e a falta de extintor de incêndio.

Esse cenário revela deficiência no gerenciamento da frota dos municípios, haja vista que mesmo a substituição ou o reparo de peças e equipamentos de baixo custo de manutenção (exemplo da ausência dos discos de tacógrafo, dos cintos de segurança e dos extintores de incêndio) não ocorre no tempo adequado.

Os cuidados com a manutenção têm a função de reduzir custos operacionais e aumentar a produtividade do veículo. Desse modo, a falta de rotinas de manutenção pode comprometer a execução do transporte escolar pela ocorrência de paradas imprevistas, pelo aumento de custos e também pelo aumento do risco de acidentes.

Outro ponto avaliado pela auditoria se referia à inspeção dos itens de segurança. Nesse sentido, observou-se que nenhum dos veículos avaliados foi submetido à inspeção semestral obrigatória dos equipamentos de segurança. Esse procedimento, nos termos do CTB, é um dos requisitos para que o órgão estadual de trânsito emita a autorização de circulação que todos os veículos destinados à condução coletiva de estudantes devem portar.

Do mesmo modo, nenhum dos veículos avaliados portava documento de autorização do Detran-MT para circulação. Essa autorização é indispensável para a circulação dos veículos escolares, deve estar afixada na parte interna do veículo, tem por finalidade preservar a segurança dos passageiros, e somente deve ser emitida quando observados os requisitos estabelecidos na legislação.

Para compreensão das causas desse problema, o Detran-MT foi questionado pela auditoria²⁷ acerca do cumprimento do CTB e dos procedimentos realizados para autorização de circulação dos veículos de transporte escolar.

Em sua resposta, o órgão estadual de trânsito afirmou emitir a autorização quando solicitado pelo interessado, entretanto, informou não possuir normatização interna para o procedimento²⁸.

A auditoria também examinou essa situação junto aos municípios. Após recebimento das respostas, identificou-se que:

- a.** os municípios não tinham conhecimento da obrigatoriedade da autorização;
- b.** as unidades de atendimento do Detran-MT²⁹, nos municípios avaliados, não emitem documento que caracterize autorização de uso do veículo para fins de transporte escolar; e
- c.** os veículos escolares passam por inspeção dos itens de segurança apenas durante o procedimento de renovação do licenciamento anual.

Ressalta-se que a renovação do licenciamento anual não se confunde com a autorização prevista no artigo 136, do CTB, e não a supre, por não considerar integralmente seus requisitos.

Por todo o exposto, a ausência de equipamentos obrigatórios de segurança no transporte escolar, assim como a deficiência nas rotinas de inspeção e manutenção desses veículos expõem alunos, condutores, monitores, educadores e a comunidade ao risco de acidentes. Ademais, torna a prestação do serviço irregular e deficiente, trazendo prejuízo à coletividade e ferindo o direito de acesso do estudante ao ensino.

²⁷ Ofício nº 47/2015/EDU, de 8 de julho de 2015.

²⁸ Ofício Detran-MT nº 1.241, de 27 de julho de 2015.

²⁹ Agências municipais do Detran-MT ou Ciretran.

Buscando qualificar a prestação do serviço de transporte escolar, preservar a segurança dos alunos e garantir seu acesso ao ensino dentro de padrões mínimos de qualidade, **sugere-se determinar ao Departamento Estadual de Trânsito (Detran-MT) que:**



1

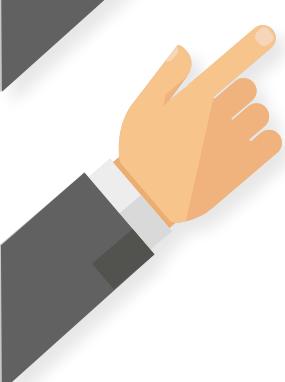
Regulamente e aplique, no âmbito de sua competência, o comando do artigo 136, do Código de Trânsito Brasileiro.

Com o fim de alcançar os mesmos benefícios, sugere-se recomendar às Secretarias Municipais de Educação que:



1

Adotem medidas preventivas para garantir o adequado funcionamento dos veículos destinados ao transporte escolar, mediante o planejamento e execução de rotinas de manutenção adequadas à realidade da frota municipal;



2

Promovam adequações ou substituições dos veículos que não atendem aos requisitos do Código de Trânsito Brasileiro e da legislação estadual e municipal correlata, de modo a garantir a segurança do transporte escolar;



3

Elaborem e implementem plano de fiscalização permanente do transporte escolar, de modo a contemplar os requisitos de segurança dos veículos exigidos pela legislação federal, estadual e municipal.

Do mesmo modo, sugere-se recomendar ao órgão de controle interno municipal que:



1

Orientem a elaboração e a implementação, pela Secretaria Municipal de Educação, de plano de fiscalização permanente do transporte escolar, de modo a contemplar os requisitos de segurança dos veículos exigidos pela legislação federal, estadual e municipal.

Condutores e monitores no transporte escolar

A qualidade do transporte escolar depende diretamente do trabalho realizado pelos condutores e monitores, pois suas atribuições interferem nos custos da operação, na continuidade do serviço, na pontualidade da execução do trajeto, no tempo de viagem e na segurança do serviço prestado.

Além dos requisitos que podem ser exigidos de forma suplementar pelos municípios, o CTB estabelece que o condutor:

- a. deve ter mais de 21 anos de idade;
- b. deve possuir habilitação na categoria D;
- c. não deve ser reincidente em infrações de trânsito médias;
- d. não deve ter cometido infrações de trânsito graves ou gravíssimas em um período de 12 meses; e
- e. deve possuir curso especializado para condução de escolares.

De acordo com a legislação federal, não há obrigatoriedade da presença de monitores no transporte escolar. Entretanto, existem normas publicadas por diversos municípios tornando indispensável a presença do monitor nos veículos destinados ao transporte escolar³⁰.

No mesmo sentido, há projeto de lei federal, em tramitação no Congresso Nacional, visando tornar obrigatória a presença desse profissional nos veículos destinados ao transporte escolar para crianças, com até 12 anos de idade, ou portadoras de determinadas necessidades especiais³¹.

O trabalho do monitor é importante para auxiliar o condutor na segurança dos alunos, haja vista que tem a atribuição de organizar o embarque e o desembarque dos alunos, além de acompanhar e exigir o uso do cinto de segurança e um comportamento adequado durante a viagem.

Considerando os municípios visitados na amostra, a auditoria detectou a existência do monitor, no transporte escolar, em apenas 7% dos veículos observados. Em apenas uma das abordagens realizadas pela equipe de auditoria, o profissional declarou possuir capacitação específica para exercer essa função.

apenas 7% dos
veículos observados
possui monitor de
transporte escolar, em



³⁰ Lei Municipal nº 2.447, de 1º de julho de 2014 (São Gabriel da Palha – ES); Lei municipal nº 8.923, de 12 de abril de 2013 (São José dos Campos – SP); Decreto municipal nº 3.321, de 10 de junho de 2013 (Goiânia – GO).

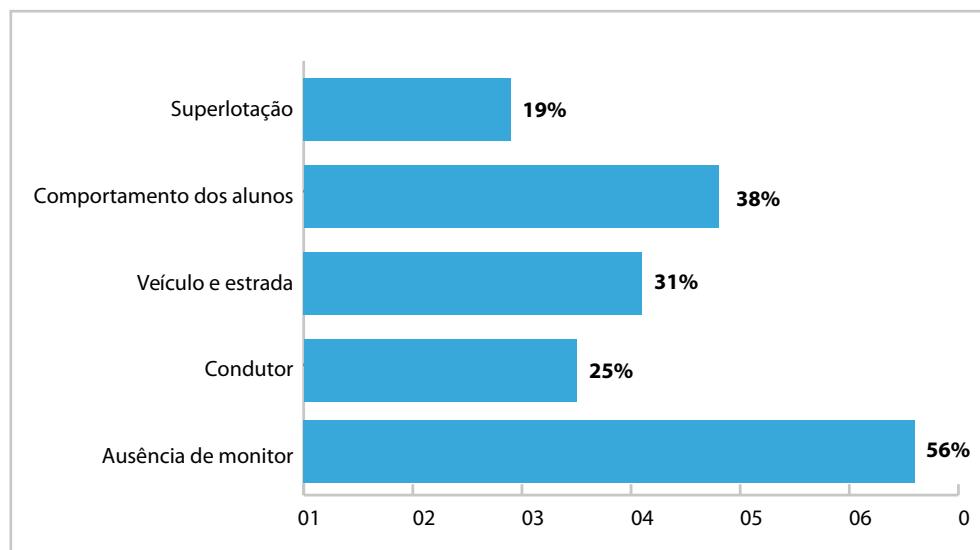
³¹ Projeto de Lei Federal nº 5.596, de 2009.

Em pesquisa eletrônica enviada às Secretarias Municipais de Educação, buscou-se a opinião dos gestores da educação municipal a respeito da necessidade da presença de monitores nos veículos escolares. Quando perguntados se identificavam carência desses profissionais no transporte escolar, 87% responderam afirmativamente.

Avaliou-se também a percepção dos educadores sobre as condições de segurança. Em entrevista realizada com diretores, explorou-se o conhecimento desses profissionais acerca de situações em que a segurança do aluno ficou comprometida por causa do transporte escolar.

Nessa pesquisa, em que era permitida mais de uma resposta, identificou-se que o problema está ligado à ausência de monitores, ao comportamento dos alunos durante o trajeto, ao mal estado de conservação dos veículos e estradas, aos modos do condutor durante o trajeto e no trato com os alunos e à superlotação. Os dados são ilustrados pelo gráfico 8.

Gráfico 7 - Problemas que afetam a segurança do transporte escolar na percepção dos diretores escolares



Fonte: pesquisa realizada com diretores.

As causas para esse problema (ausência de monitores) se referem, principalmente, à carência dos recursos financeiros, haja vista a sobrecarga suportada pelos municípios na execução do transporte dos alunos da própria rede e da rede estadual de ensino³². Na opinião de 95% dos secretários de educação entrevistados, os recursos estaduais para financiamento do transporte escolar estão defasados.

³² Dados da auditoria no Ensino Fundamental – Financiamento.

Do mesmo modo, a auditoria comprovou a necessidade de qualificação dos condutores. No levantamento realizado nos municípios da amostra, observou-se que, em 51% das observações realizadas, o condutor não havia realizado curso especializado para o transporte de escolares, nos termos exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro.

O curso especializado para o transporte de escolares é regulamentado pela Resolução Contran³³ nº 168, de 14 de dezembro de 2004, e tem por finalidade aperfeiçoar, instruir, qualificar e atualizar os profissionais da área.

Outro ponto avaliado foi a compatibilidade da habilitação dos condutores com a exigência do CTB. Após análise dos dados, verificou-se que 10% dos condutores pesquisados não possuíam, no momento da vistoria, habilitação na categoria D.

Os dados apurados na pesquisa ganham maior relevância quando somados aos relatos obtidos durante a realização das entrevistas e aplicação dos questionários. Os educadores pesquisados informaram casos em que o condutor dirigia:

- a. sob efeito de álcool;
- b. de forma imprudente; e
- c. sem a conduta profissional esperada de um motorista no trato com os passageiros.

A auditoria também detectou, mediante análise dos dados coletados durante as abordagens nos veículos, condutores com restrição criminal. A análise baseou-se na consulta de certidão negativa criminal, no portal do TJ-MT³⁴. Nesse contexto, 5% dos condutores pesquisados apresentaram restrição.

³³ **Contran** – Conselho Nacional de Trânsito. Tem a competência de estabelecer as normas regulamentares do Código de Trânsito Brasileiro e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.

³⁴ Disponível em <<http://www.tjmt.jus.br/paginas/servicos/CertidaoNegativa/>>. Acesso em 3 set. 2015.

Necessidade de qualificação dos condutores

- 51% das observações realizadas, o condutor não havia realizado curso especializado para o transporte de escolares, nos termos exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB);
- 10% dos condutores pesquisados não possuíam habilitação na categoria D de acordo com o CTB;
- 5% dos condutores apresentaram restrição criminal (sem a certidão negativa do TJ-MT).



Análise dos condutores com restrição criminal

Dos 487 servidores lotados nas secretarias de educação com o cargo de motorista, 80 deles (16,42%) tinham restrições criminais, de acordo com o site do TJ-MT. Entre os antecedentes criminais destacam-se:

- roubo;
- furto;
- estelionato;
- receptação;
- ameaça;
- lesão corporal;
- tráfico de drogas;
- homicídio; e
- estupro de vulnerável.

O artigo 329, do Código de Trânsito Brasileiro estabelece:

Os condutores dos veículos de que tratam os arts. 135 e 136, para exercerem suas atividades, deverão apresentar, previamente, certidão negativa do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização.

Diante dessa constatação, optou-se por ampliar a amostra de condutores avaliados. Assim, realizou-se busca no banco de dados³⁵ do TCE-MT com o objetivo de identificar os nomes de todos os servidores lotados nas secretarias de educação com o cargo de motorista. Esse levantamento apresentou uma relação com 487 motoristas.

Por meio de consulta ao sítio eletrônico do TJ-MT³⁶, identificou-se que 80 deles (16,42%) tinham restrições criminais no âmbito da justiça de Mato Grosso.

Com o objetivo de identificar se as restrições encontradas estavam entre as proibidas pelo CTB, a auditoria solicitou ao Poder Judiciário de Mato Grosso os dados de antecedentes criminais.

Devido à limitação dos dados obtidos, somente foi possível detectar os antecedentes criminais de 17% dos condutores reconhecidos (amostra inicial e ampliação). Nesse universo, foi possível identificar motoristas com antecedentes criminais por roubo, furto, estelionato, receptação, ameaça, lesão corporal, tráfico de drogas, homicídio e estupro de vulnerável.

³⁵ Sistema Aplic Cidadão.

³⁶ Disponível em <<http://www.tjmt.jus.br/paginas/servicos/CertidaoNegativa/>>.

Esse fato revela o risco a que os alunos são diariamente submetidos, além da fragilidade dos controles internos dos municípios. Há inobservância dos controles fundamentais estabelecidos pela legislação referente à contratação desses profissionais.

O panorama apresentado pode trazer prejuízos maiores no futuro próximo: com a universalização do ensino infantil, prevista para ocorrer até 2016, aumentarão os riscos e a necessidade de maiores cautelas para garantir a proteção pessoal e a segurança do transporte para crianças com idade entre 4 a 5 anos.

Tendo em vista o exposto e objetivando preservar a segurança dos alunos, **sugere-se recomendar às Secretarias Municipais de Educação que:**



1

Estabeleçam procedimentos e controles que assegurem aos condutores dos veículos escolares (próprios, cedidos e terceirizados) o atendimento aos requisitos estabelecidos pela legislação federal, estadual e municipal;

2

Estabeleçam e apliquem critérios razoáveis para utilização de monitores nos veículos do transporte escolar, de modo a atender, minimamente, as necessidades dos alunos mais novos e dos alunos com necessidades especiais de locomoção.

4. Conclusão

A auditoria operacional buscou avaliar a infraestrutura das escolas e as condições do transporte escolar oferecido aos alunos do ensino fundamental da rede pública estadual e municipal de Mato Grosso. Para a coleta de dados, foram visitados 21 municípios.

No que se refere à infraestrutura da rede escolar, constatou-se que dois terços dos municípios da amostra não têm diagnóstico acerca da infraestrutura de suas escolas. A Secretaria Estadual de Educação também não possui diagnóstico atualizado das escolas da rede estadual e não realiza, atualmente, levantamento de necessidades de infraestrutura da sua rede escolar.

Desse modo, pode-se concluir que o estado e os municípios não têm um instrumento capaz de identificar carências e auxiliar a gestão no planejamento e tomada de decisão.

De acordo com dados do Censo Escolar de 2013, na rede estadual e municipal de Mato Grosso, somente 1,7% das escolas têm estrutura adequada. A auditoria constatou deficiência na estrutura física das escolas das redes municipais e estadual de ensino, destacando-se:

- a.** carência de laboratórios de ciências, de quadras de esportes e de salas de atendimento especial;
- b.** deficiência da climatização e baixa incidência de tratamento de esgoto.

Conforme demonstrado pelo Censo Escolar de 2014, as deficiências de infraestrutura são mais evidentes nas escolas das redes municipais. Por meio das visitas técnicas, também evidenciou-se que as escolas da rede estadual, em relação à municipal, têm maior acesso aos itens de infraestrutura escolar.

Apesar disso, verificou-se também, tanto na rede estadual quanto na municipal, problemas de conservação nos ambientes escolares, assim como riscos à segurança dos alunos e profissionais da educação, devido ao estado precário de algumas escolas.

Em 26% das escolas estaduais e em 41% das escolas municipais visitadas não existiam salas de aula climatizadas. Nesse sentido, 75% dos professores municipais pesquisados avaliaram negativamente a qualidade deste item de infraestrutura.

As carências identificadas na infraestrutura das escolas das redes estadual e municipal de ensino demonstraram que as reais necessidades da escola não são contempladas no planejamento das secretarias de educação.

No que se refere ao transporte escolar, foi constatado excesso de passageiros nos veículos, uso do transporte escolar por pessoas sem vínculo com a escola, ausência de itens de segurança obrigatórios nos veículos, ausência de monitores e fragilidade no controle e na qualidade do serviço prestado.

Constatou-se que há superlotação em alguns veículos de transporte escolar e ociosidade em outros, no mesmo município, indicando deficiência no planejamento do transporte.

Quanto ao itens de identificação e segurança previstos no artigo 136, a auditoria verificou fragilidade no uso do equipamento registrador de velocidade e tempo, falta de cintos de segurança, condições insatisfatórias de conservação e ausência de extintor de incêndio. Mesmo em veículos mais novos, tais problemas existiam. Desse modo, os dados permitiram concluir que há deficiência no gerenciamento da frota dos municípios.

Constatou-se, ainda, que nenhum dos veículos avaliados foi submetido à inspeção semestral obrigatória dos equipamentos de segurança. Nesse sentido, averiguou-se que não há norma regulamentadora para esse procedimento junto ao Detran-MT. Identificou-se também que as unidades de atendimento do Detran-MT, nos municípios avaliados, não emitem documento que caracterize autorização de uso do veículo para fins de transporte escolar.

Nos municípios, verificou-se que não há conhecimento da obrigatoriedade da autorização e que os veículos escolares passam por inspeção dos itens de segurança apenas durante o procedimento de renovação do licenciamento anual.

No que se refere à compatibilidade da habilitação dos condutores com as exigências do Código de Trânsito Brasileiro, a auditoria identificou condutores com antecedentes criminais por homicídio e estupro. Esses fatos revelaram a inobservância dos controles fundamentais estabelecidos pela legislação quanto ao transporte público escolar.

No que se refere à Comissão de Transporte Escolar, foi revelada deficiência na atuação das Comissões de Transporte Escolar, que funcionam, basicamente, para validar as prestações de contas dos recursos financeiros destinados ao transporte de estudantes da rede estadual.

Em razão das deficiências identificadas, foram propostas recomendações e determinações com a finalidade de contribuir para a melhoria da infraestrutura das escolas e do desempenho do transporte da rede pública escolar no estado e municípios de Mato Grosso.

Inteiro Teor

Para ler o Relatório de Auditoria na íntegra basta acessar <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/80257>>.

Ou se você quiser ver o trâmite completo do Processo nº 222.755/2015, acesse <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/222755/ano/2015>>.

