



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional

Financiamento do Ensino Fundamental em Mato Grosso 2015



PubliContas

Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso



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, impessoalidade 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, em substituição legal

Conselheiro Gonçalves 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

1ª CÂMARA

Presidente

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Integrantes

Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

2ª 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

Elizabet 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 Isaías Lopes da Cunha

Valdir Cereali

Secex da 3ª Relatoria – Conselheiro Interino Luiz Carlos Azeve- do Costa Pereira

Marlon Homem de Ascensão

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

Lidiane 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

Copyright © 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: financiamento do ensino
fundamental em Mato Grosso 2015 / Tribunal de Contas do Estado.
– Cuiabá : PubliContas, 2017.

40p. ; 21x29,7 cm ; il.
ISBN 978-85-98587-83-7

1. Ensino fundamental. 2. Educação. 3. Gestores de educação.
I- Título.

CDU 336:37.16

Jânia Gomes
CRB1 2215

EQUIPE TÉCNICA DE AUDITORIA

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE AUDITORIAS OPERACIONAIS

Lidiane dos Anjos Bortoluzzi *Secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais*

EQUIPE DE AUDITORIA:

Bruno de Paula Santos Bezerra *Auditor Público Externo*

Felipe Favoreto 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 *Secretário 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

Siga:

 [TCEMatoGrosso](https://www.facebook.com/TCEMatoGrosso)

 [@TCEmatogrosso](https://twitter.com/TCEmatogrosso)

 [TCE Mato Grosso](https://www.youtube.com/TCEMatoGrosso)



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional

Financiamento do Ensino Fundamental em Mato Grosso 2015



PubliContas
Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

Sumário

Resumo.....	8
1. Introdução.....	10
1.1 Antecedentes.....	10
1.2 Identificação do objeto de auditoria	10
1.3 Objetivo e escopo de auditoria	11
1.4 Metodologia.....	11
1.5 Diretrizes e finalidade (Visão Geral)	12
1.6 Dados e indicadores.....	12
1.7 Aspectos orçamentários e financeiros	13
2. Financiamento e gestão.....	14
2.1 Fontes de recursos para o financiamento do Ensino Fundamental	14
2.2 Gestão de Recursos Humanos no âmbito da Seduc.....	16
2.3 Adequação ao Piso Nacional Salarial do Magistério nos municípios.....	17

3. Financiamento do transporte escolar	22
3.1 Co-participação federal.....	22
3.2 Avaliação da co-participação da gestão estadual no financiamento.....	24
4. Financiamento da Alimentação Escolar	30
4.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar	30
4.2 Financiamento da Alimentação Escolar na rede estadual	32
4.3 Financiamento da Alimentação Escolar na rede municipal	35
5. Conclusão	38

Resumo

Considerada uma etapa da educação básica, o Ensino Fundamental tem como objetivo 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 municípios, o Ensino Fundamental deve ser ofertado em regime de colaboração com o estado, visando garantir a concretização do direito constitucional à educação.

Este trabalho procurou avaliar o financiamento do Ensino Fundamental, no âmbito estadual e municipal de Mato Grosso, de maneira a identificar as principais fragilidades existentes e propor melhorias na execução das políticas públicas correspondentes.

A metodologia utilizada envolveu os seguintes critérios:

- a.** seleção de 21 municípios com base no índice de proficiência;
- b.** aplicação de ferramentas de pesquisa (entrevistas e questionários) com secretários de educação, diretores e professores;
- c.** realização de pesquisa eletrônica com representantes da secretaria de educação dos 141 municípios de Mato Grosso;
- d.** consulta à legislação vigente;
- e.** análise quantitativa e qualitativa de dados documentais da Seduc-MT e dos municípios da amostragem; e
- f.** consulta a dados oficiais disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Esta auditoria operacional avaliou o financiamento do Ensino Fundamental pelos entes federados, assim como do transporte escolar, e da alimentação escolar nessa etapa da educação e a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

A análise constatou que fragilidades na gestão impossibilitam a otimização dos recursos destinados ao Ensino Fundamental na rede estadual e nos municípios da amostragem.

Diante disso, este estudo evidenciou a necessidade do aperfeiçoamento da gestão pública da educação e instrumentalização do controle social. Para tanto, foram apresentadas proposições de melhorias aos entes avaliados.



1. Introdução

1.1 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 público de ensino, do Estado e dos Municípios de Mato Grosso.

Com base no estudo de normas, estudos técnicos especializados e na auditoria operacional do Ensino Médio, realizada em 2013, elaborou-se o levantamento das 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 pela administração superior, 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.

1.2 Identificação do objeto de auditoria

O objeto da auditoria foi o financiamento do Ensino Fundamental no Estado de Mato Grosso e em seus municípios. Essa etapa de ensino configura-se como a segunda da educação básica, composta, inicialmente, pela pré-escola e se encerra no Ensino Médio.

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 (CF) que tem por finalidade a formação básica do cidadão.

1.3 Objetivo e escopo de auditoria

O objetivo deste trabalho foi avaliar o financiamento do Ensino Fundamental na rede pública do Estado de Mato Grosso, assim 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) Financiamento do Ensino Fundamental pelos entes federados; b) Financiamento do transporte escolar; c) Financiamento da alimentação escolar.

1.4 Metodologia

Com o objetivo de estudar as questões de auditoria, adotou-se a pesquisa quantitativa e qualitativa, utilizando-se de:

- a.** consulta documental;
- b.** consulta bibliográfica;
- c.** consulta à legislação específica;
- d.** participação em congressos de educação;
- e.** entrevistas semiestruturadas com gestores de educação e diretores;
- f.** inspeção física em escolas;
- g.** envio de pesquisas eletrônicas a secretários de educação, diretores das unidades escolares visitadas e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos municípios da amostragem.

Os trabalhos de campo foram realizados em 21 municípios, determinados por meio de amostra estatística. Nesses municípios, foram realizadas visitas a 50 unidades escolares, das quais 25 pertencentes à rede de ensino estadual, e 25 pertencentes à rede de ensino municipal, incluindo seis escolas rurais municipais.

O critério de seleção dos municípios baseou-se na variável “Média Padronizada do Índice de Aprendizizado (Ideb) 2013”, selecionando unidades escolares com o melhor desempenho, o desempenho mediano e o pior desempenho nesse indicador.

1.5 Diretrizes e finalidade (Visão Geral)

De acordo com a Constituição Federal, é dever do Estado a garantia da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, incluindo a gratuidade para todos os que não tiveram acesso na idade própria.

Considerada um direito social fundamental, a educação é uma ferramenta para concretização da dignidade do ser humano, uma vez que visa seu desenvolvimento, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

1.6 Dados e indicadores

Em Mato Grosso, o número de matrículas no Ensino Fundamental, considerando apenas as escolas das redes públicas, vem apresentando redução nos últimos anos.

Entre 2010 e 2014, constatou-se uma redução de 7,21% no número de matrículas no Ensino Fundamental em Mato Grosso, 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: Inep/Censo Escolar, 2010 a 2014.

Dados da Prova Brasil indicam que a proficiência do aprendizado em Mato Grosso está abaixo da média nacional e da região Centro-Oeste. Na edição de 2013, o estado apresentou proficiência em português de 38% para o 5º ano e 19% para o 9º ano, enquanto para matemática os resultados foram de 32% e 8%, respectivamente.

A proficiência serve como parâmetro para medir o percentual de alunos que obtiveram aprendizado considerado adequado por especialistas nas disciplinas de português e matemática. As avaliações da Prova Brasil são realizadas a cada dois anos, com alunos dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.

1.7 Aspectos orçamentários e financeiros

De acordo com dados extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), no âmbito da gestão estadual, os recursos financeiros liquidados na função educação nos últimos três exercícios apresentaram crescimento de aproximadamente 40%, passando de R\$ 1.564.355.503,54, em 2012, para R\$ 2.192.334.036,79 em 2014.

Considerando-se apenas o financiamento para o Ensino Fundamental, no âmbito estadual, registrou-se uma retração de 10,65% nas despesas liquidadas entre 2010 e 2014, passando de R\$ 1.007.793.385,76 para R\$ 900.431.450,92.

Destaca-se, ainda, que, neste período, o percentual das despesas com Ensino Fundamental em relação à despesa total com educação passou de 63,90% para 54,39%. Ainda, de acordo com o Siope, 68,65% dos recursos do Fundeb foram aplicados no Ensino Fundamental pela gestão estadual em 2014.

Em relação à gestão municipal da educação, identificou-se elevação de 33% no emprego de recursos no Ensino Fundamental de 2010 e 2014. Os entes municipais aumentaram a aplicação nessa etapa da educação básica de 970 milhões para 1,3 bilhão de reais no período.

Ademais, segundo o Siope, em 2014, em média, 71% das despesas liquidadas com educação nos municípios de Mato Grosso foram referentes ao Ensino Fundamental.

2. Financiamento e gestão

Por meio da auditoria operacional, foi constatada a diminuição do financiamento dedicado ao Ensino Fundamental em Mato Grosso. Para demonstrar esse achado de auditoria, serão apresentadas as bases legais das fontes de financiamento dessa etapa de ensino na esfera federal, estadual e municipal. Logo após, serão apresentadas as constatações da auditoria.

2.1 Fontes de recursos para o financiamento do Ensino Fundamental

A Constituição Federal de 1988 instituiu a gestão descentralizada do ensino, com repartição de responsabilidades e regime de colaboração entre os entes federados. Nesse sentido, estabeleceu a atuação dos municípios na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e definiu para os estados a atuação no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

Quem investe o quê?

O mínimo de **25%** dos impostos municipais e estaduais e **18%** dos impostos da União devem ser destinados à manutenção e o desenvolvimento da educação



Para resguardar o direito à educação, estabeleceu-se a estrutura e as fontes de financiamento, determinando a vinculação de recursos financeiros para a educação, contidas na Constituição Federal, nas Emendas Constitucionais nº 14/96 e nº 53/06 e na Lei Federal nº 9.394/96.

De acordo com o art. 212 da Constituição, os estados e os municípios devem gastar no mínimo 25% e a União 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos¹.

¹ **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Emenda Constitucional (EC) nº 53/06 criou o Fundeb, que posteriormente foi regulamentado pela Lei nº 11.494/07, tendo como objetivo aumentar os recursos aplicados pelos três entes na educação básica pública e melhorar a formação e o salário dos profissionais da educação.

A EC nº 53/06 estabeleceu também o salário-educação². Essa contribuição é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais.

A cota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação é integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios. A distribuição é proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das redes de ensino.

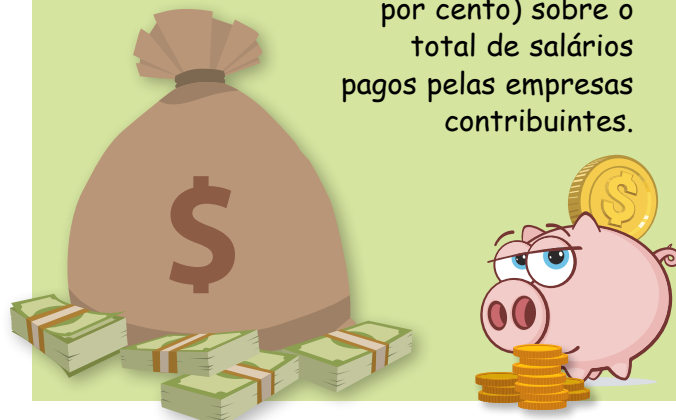
Esse sistema de financiamento, baseado na descentralização da gestão de ensino e nos fundos de financiamento, possibilitou um aumento na quantidade de recursos investidos na educação, especialmente no Ensino Fundamental.

A Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024. A meta nº 20 do plano estabelece o investimento equivalente a 10% do PIB em 2024.

O que é salário-educação?

É uma contribuição social paga pelas empresas, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública.

São **2,5%** (dois e meio por cento) sobre o total de salários pagos pelas empresas contribuintes.



2 § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

2.2 Gestão de Recursos Humanos no âmbito da Seduc

A análise de auditoria demonstrou que, além do impacto resultante da redução dos recursos destinados à rede estadual do Ensino Fundamental, as deficiências na gestão contribuem para a não efetividade das políticas educacionais.

Citam-se, como exemplo, as dificuldades existentes na gestão de recursos humanos da Seduc-MT, com impacto negativo nas ações educacionais. Entre 2011 e 2014, o número de afastamentos no âmbito da gestão estadual aumentou 18,62%.

53,78% dos professores da rede pública estadual de Mato Grosso são temporários.

São **10.910** professores efetivos e **12.676** contratados.



A elevação dos índices de professores afastados aumenta o número de contratos temporários na rede de ensino e revela um possível desperdício de recursos públicos que poderiam ser redirecionados para atividades pedagógicas relacionadas à melhoria do ensino-aprendizagem dos alunos.

Vale lembrar que, atualmente, a rede de ensino estadual conta com 10.910 professores efetivos e 12.676 contratados. Ou seja, 53,78% dos docentes que compõem o quadro da Secretaria de Educação têm vínculo temporário.

As dificuldades enfrentadas pela gestão educacional, aliada à redução dos recursos destinados ao Ensino Fundamental (no que se refere à rede estadual), têm reflexos negativos no processo de ensino-aprendizagem.

Nesse sentido, diante da necessidade de ferramentas que aperfeiçoem a gestão e otimizem a aplicação dos recursos disponíveis, **propõe-se recomendar à Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso que:**

1

implemente mecanismos de otimização da gestão de recursos humanos, especialmente quanto ao monitoramento e acompanhamento de profissionais de educação em licença e afastamento.

2.3 Adequação ao Piso Nacional Salarial do Magistério nos municípios

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2009, alterou o art. 60, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu o Fundeb e incluiu o inciso III, *alínea “e”*, que trata do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da atenção básica.

A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamentou este mandamento constitucional e instituiu o piso salarial nacional do magistério público da educação básica. Trata-se do valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público.

O piso nacional salarial dos profissionais da carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais com atividades de docência quanto aos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico à docência, desde que sejam exercidas no âmbito das unidades escolares.

De acordo com o art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/08, os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos aposentados e pensionistas que tenham direito à paridade. A norma também prescreve que a atualização do piso deve ocorrer no dia 1º de janeiro de cada ano.

O entendimento do mandamento legal permite, ainda, a conclusão de que o piso nacional salarial, além de incidir sobre o vencimento base dos profissionais do magistério no início da carreira, beneficia também o profissional desta categoria que possui vínculo precário com a Administração Pública – nesse caso, os professores contratados temporariamente.

Os reajustes salariais concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica também se aplicam aos aposentados e pensionistas. A atualização do piso deve ocorrer no dia **1º de janeiro** de cada ano.

O piso nacional salarial magistério público da educação básica se **aplica tanto aos professores quanto aos técnicos de suporte pedagógico**, desde que atuem na escola.





O percentual de atualização do piso salarial **é sobre o valor per capita do Fundeb nos dois anos anteriores**. Esse cálculo considera a variação do valor aluno/ano das séries iniciais do Ensino Fundamental.

Ressalta-se, contudo, que a garantia ao piso nacional salarial não se estende aos demais profissionais da educação, ou seja, aqueles não relacionados ao magistério público da educação básica.

Ademais, a atualização do seu valor também não se confunde com reajustes ou revisão geral anual. Constata-se também que o piso pode ser pago proporcionalmente à jornada de trabalho do profissional do magistério.

Diante desses questionamentos e da dúvida em relação à Lei nº 11.738/08, o MEC recebeu o aval da Advocacia-Geral da União (AGU) para fixar o percentual de atualização do piso com base no crescimento do valor *per capita* do Fundeb nos dois anos anteriores. Esse cálculo considera a variação do valor aluno/ano das séries iniciais do Ensino Fundamental.

De acordo com essa formatação para o cálculo da atualização, o valor do piso para o exercício de 2015 foi de R\$ 1.917,78. Em relação ao valor estabelecido para o exercício de 2014 (R\$ 1.697,39), o piso sofreu uma variação positiva de 13,01%.

Baseando-se no mesmo critério estabelecido pelo parecer da AGU, pode-se afirmar que sua atualização apresentará uma variação positiva de 12,71% em 2016.

Essa forma de revisão vulnerabiliza à saúde financeira dos entes, uma vez que o valor aluno/ano cresce mais rapidamente que a arrecadação de estados e municípios, de acordo com o professor Carlos Eduardo Sanchez³, especialista no assunto.

Esse cenário pode ser demonstrado por meio do comparativo da evolução do valor do piso com o crescimento das receitas realizadas no Fundeb nos municípios da amostragem.

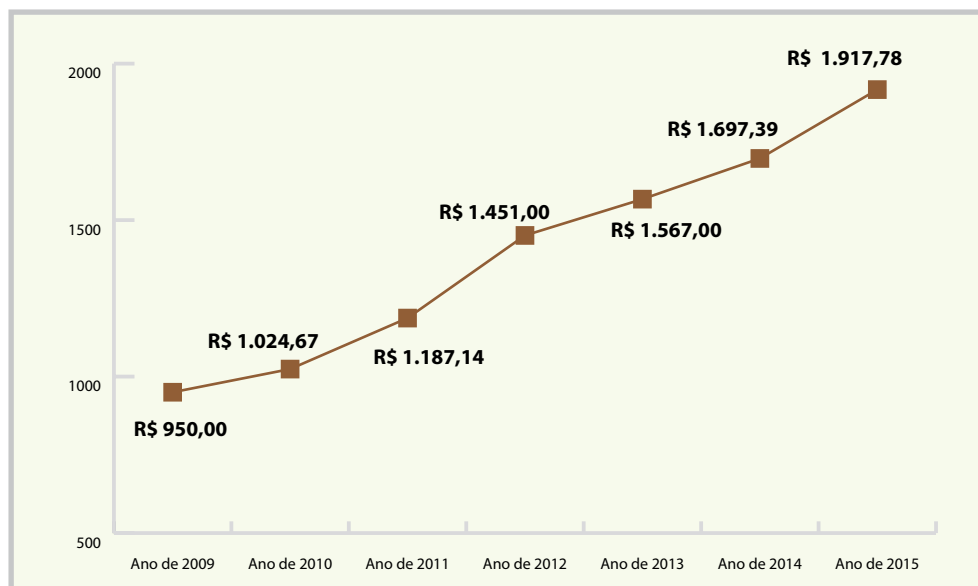
De acordo com informações extraídas do Siope, entre 2010 e 2014, o valor total de receitas realizadas no Fundeb em relação a estes municípios aumentou 58,81%, passando de R\$ 202.395.362,87 para R\$ 321.427.375,09. Enquanto isso, o piso do magistério foi atualizado em 65,65%.

Para melhor entendimento desse panorama, cita-se que os gastos com folha de pessoal representam, em média, mais que 80% do total gasto na educação municipal. Demonstra-se, portanto, um descompasso entre a elevação da despesa com a remuneração dos professores da atenção básica e a capacidade de arrecadar receitas.

3 Assessor técnico da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime. Entrevista concedida à Empresa Brasil de Comunicação. Disponível em: <<http://www.etc.com.br/educacao/2015/02/especialista-diz-que-nao-ha-mecanismo-eficiente-para-garantir-atualizacao-do-piso>>. Acesso em: 16 out. 2015.

De acordo com o MEC, entre 2009 e 2015, o valor do piso sofreu um acréscimo de 102%. O gráfico 1 demonstra essa evolução:

Gráfico 1 – Evolução do Piso Nacional Salarial do Magistério



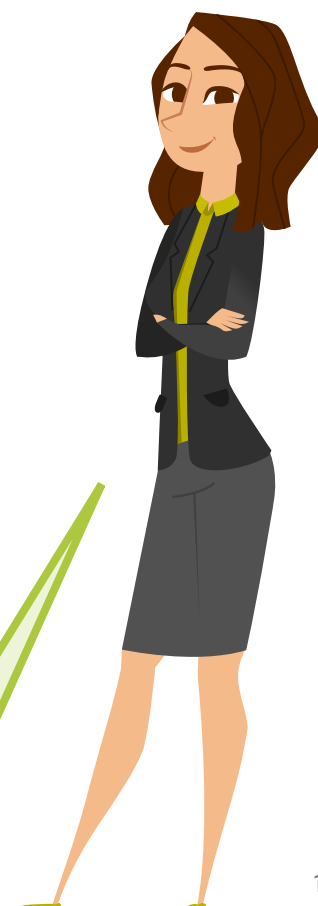
Fonte: Ministério da Educação.

Os reajustes salariais concedidos para promover a adequação ao piso nacional salarial do magistério também devem respeitar os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal em relação às despesas com pessoal. Conforme os arts. 19 e 20, da LRF, os entes municipais podem comprometer até 54% da receita corrente líquida com gastos de pessoal do Poder Executivo.

A análise de auditoria evidenciou, contudo, que os municípios da amostragem não avaliaram os impactos financeiros gerados pela adequação à Lei nº 11.738/08 de forma criteriosa e tampouco consideraram a realidade fiscal local.

Durante a fase de execução dos trabalhos, foram aplicadas entrevistas aos secretários de educação dos municípios da amostragem. Naquela oportunidade, o tema foi abordado por meio da inserção da seguinte questão, no instrumento de coleta de dados:

Seu município cumpre integralmente a Lei nº 11.738/08, que determina, para o ano de 2015, um piso nacional salarial do magistério (R\$ 1.917,78 para uma jornada de 40 horas)?



Após a tabulação dos dados e confirmação das respostas obtidas, evidenciou-se que 57,14% dos municípios da amostragem já havia se adequado à Lei nº 11.738/08.

Por meio do Ofício nº 44/15, a auditoria requereu, junto aos municípios que já cumpriam essa legislação, o estudo do impacto orçamentário e financeiro realizado à época da concessão dos reajustes salariais da categoria para adequação ao piso vigente, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴.

Após a análise dos dados, constatou-se que 61,54% dos entes municipais que expandiram as despesas com pessoal de modo a promover a adequação à Lei do Piso, não realizaram o estudo pormenorizado de viabilidade financeira.

Demonstrou-se, ainda, que 33% dos municípios da amostragem que adotaram o piso do magistério não promoveram a reestruturação dos Planos de Carreira desses profissionais.

Importante destacar que a reestruturação dos planos de carreira dos profissionais da educação, além de dar cumprimento à legislação pertinente e atualizar o regime jurídico da categoria, visa compatibilizar a implementação do piso às possibilidades fiscais do jurisdicionado.

Além das precauções exigidas legalmente, convém ao gestor realizar permanentemente o acompanhamento dos impactos orçamentários e fiscais decorrentes da adequação ao piso e dos gastos com a folha de pagamento dos profissionais do magistério.

A avaliação de auditoria foi realizada considerando os municípios da amostragem que havia publicado seu Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 2º quadrimestre de 2015, até 20.10.15, data de encerramento da análise de dados. Desse modo, identificou-se que:

- a.** em 77,78% dos municípios avaliados, os gastos com pessoal, no segundo quadrimestre de 2015, elevaram-se em comparação com o mesmo período de 2014;
- b.** em 22,22% dos municípios avaliados, os gastos com pessoal situavam-se acima do limite prudencial (95% da Receita Corrente Líquida);
- c.** em 66,67% dos municípios avaliados, os gastos com pessoal situavam-se acima do limite de alerta (90% da Receita Corrente Líquida).

Por meio das entrevistas aplicadas aos secretários de educação dos municípios da amostragem, identificou-se que 90% tinham formação inicial em pedagogia e/ou áreas afins. Percebeu-se, ainda, que 30% tinham formação continuada em áreas de gestão.

4 **Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...]

Considerando o exposto, com o objetivo de adequar a implementação do piso às possibilidades fiscais dos municípios; enquadrar as despesas com pessoal aos limites estabelecidos pelo art. 54, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ajustar os gastos com a folha de pagamentos dos profissionais do magistério à realidade econômica dos municípios, **propõe-se recomendar às Secretarias Municipais de Educação que:**

**1**

realizem estimativa do impacto orçamentário e financeiro a ser gerado pelas despesas com folha de pagamento dos profissionais do magistério, no mínimo, para os próximos cinco exercícios;

2

promovam o reajustamento das remunerações dos profissionais do magistério de modo a atender o piso nacional salarial da categoria, respeitando as possibilidades fiscais do município e mediante estudo do impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos artigos 15 a 17, da LRF;

3

realizem acompanhamento permanente dos impactos orçamentários e fiscais da implementação do piso do magistério, definido pela Lei nº 11.738/08;

4

promovam a reestruturação dos Planos de Carreiras dos profissionais da educação básica, de modo a garantir o piso apenas aos profissionais enquadrados no magistério, de acordo com os requisitos da Lei nº 11.494/07.

3. Financiamento do transporte escolar

3.1 Co-participação federal

O Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, executa atualmente dois programas voltados para o transporte de estudantes moradores da zona rural: o Programa Caminho da Escola; e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.

- a. **Programa Caminho da Escola**⁵: destina-se ao financiamento para aquisição de ônibus, mini-ônibus e microônibus zero quilômetro e embarcações destinados ao transporte de alunos da educação básica moradores da zona rural. Esse financiamento é realizado pelo Banco de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES) e abrange estados e municípios.
- b. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)**⁶: consiste no repasse de recursos aos demais entes para auxiliar no financiamento do transporte de alunos da educação básica, do ensino infantil e do ensino médio, residentes na zona rural e matriculados em suas redes públicas de ensino.

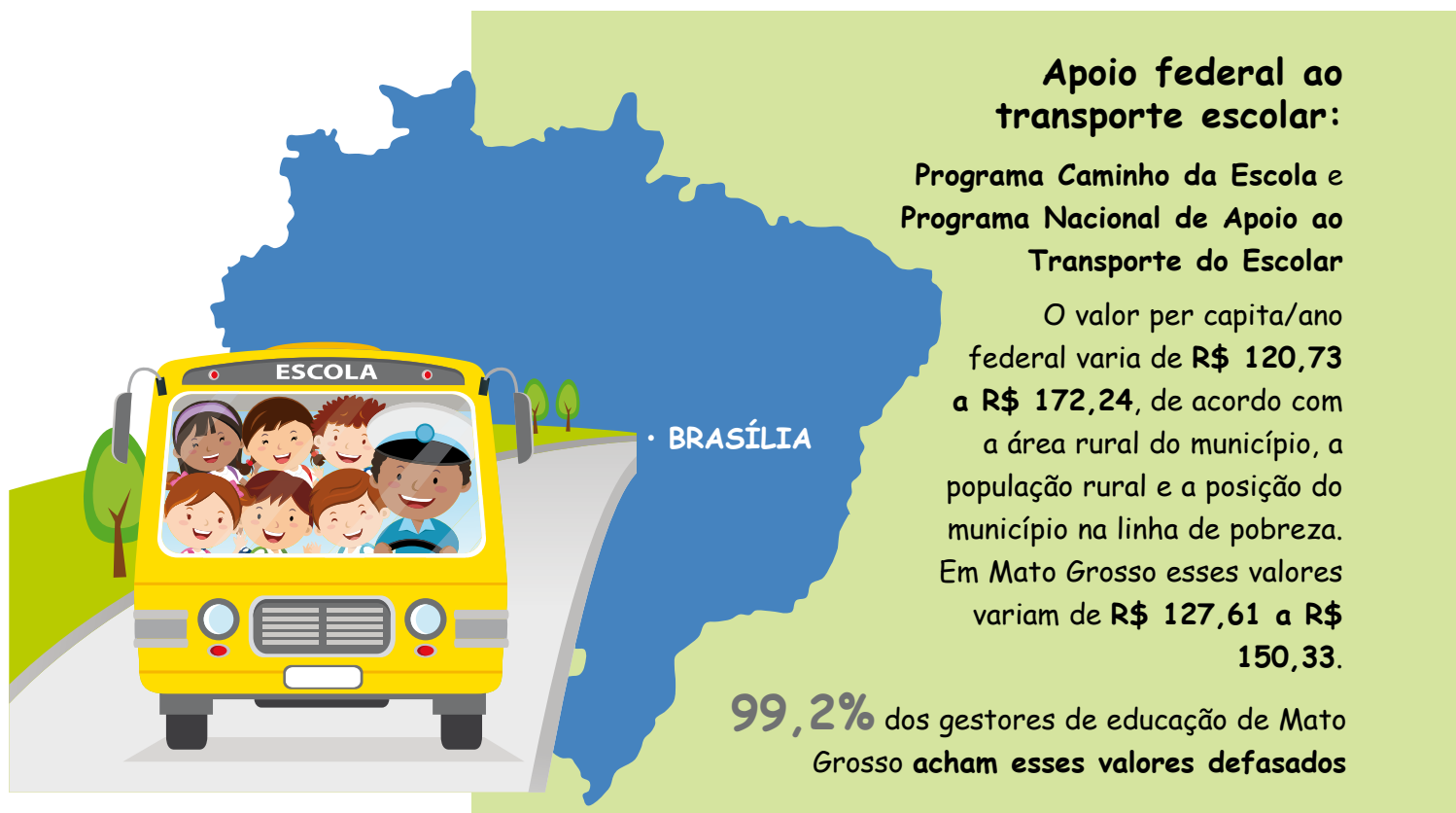
O cálculo do montante de recursos financeiros deste programa a serem repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios tem como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no censo escolar do ano anterior.

O valor *per capita*/ano varia de R\$ 120,73 a R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza. Em Mato Grosso, de acordo com estimativas do FNDE, esses valores variam de R\$ 127,61 e R\$ 150,33.

⁵ Criado por meio da Resolução FNDE/CD/Nº 003 de março de 2007.

⁶ Instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.

Na percepção de 99,2% dos respondentes⁷, ao questionário aplicado aos gestores de educação dos 141 municípios de Mato Grosso, esses valores estão defasados. Com efeito, os recursos *per capita* não são reajustados desde 2010.



7 A pesquisa registrou uma taxa de resposta de 85,11% (120 de 141 respostas possíveis).

3.2 Avaliação da co-participação da gestão estadual no financiamento

De acordo com o inciso II, do artigo 10º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os estados têm a responsabilidade para:

[...] definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida, e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.

Apoio estadual ao transporte escolar:

Os municípios **recebem repasses do Estado**, cujo valor é calculado em quilômetros rodados em cada município para transportar os alunos. Em 01/08/2015, o valor era de **R\$ 1,90 por quilômetro rodado**.



Em Mato Grosso, o regime de colaboração para operacionalizar o transporte escolar, é definido pela Lei Estadual nº 8.469, de 4 de abril de 2006⁸ e regulamentado por meio de Instruções Normativas publicadas anualmente pela Secretaria de Estado de Educação.

Além dos recursos do PNATE, os municípios recebem repasses da gestão estadual, cujo valor é calculado utilizando como critério a quantidade de quilômetros rodados em cada município para transportar os alunos da rede estadual.

A partir de 1º de agosto de 2015, por meio da Instrução Normativa nº 007/2015/GAB/Seduc-MT⁹, a gestão estadual alterou o valor a ser repassado aos municípios para R\$ 1,90 por quilômetro rodado.

8 Art. 1º Esta lei dispõe sobre a execução do transporte dos alunos da rede estadual de ensino, residentes na zona rural, de responsabilidade do Governo do Estado de Mato Grosso.

Parágrafo único. A execução do transporte dos alunos da rede estadual de ensino será realizada prioritariamente, em parceria com o município no qual residem os alunos.

9 Editada em 17 de agosto e publicada no Diário Oficial do Estado, em 18 de agosto de 2015.

O acréscimo de R\$ 0,10 centavos representou um aumento 5,52% em relação aos R\$ 1,80 por quilômetro rodado, repassados até julho de 2015. Cumpre citar que, de acordo com dados do IPCA, extraídos do sítio do Banco Central do Brasil¹⁰, a inflação oficial de janeiro de 2010 a agosto de 2015 foi de 44,04%.

Ressalta-se, ainda, que nesse período, o preço do diesel sofreu uma apreciação de 36,61% em Mato Grosso, passando de R\$ 2,24/litro em janeiro de 2010 para R\$ 3,06 em agosto de 2015¹¹.

Com base nos contratos de prestação de serviços de transporte escolar de 2014, identificou-se que os municípios da amostragem que terceirizam o transporte escolar pagam, em média, R\$ 3,89 o quilômetro rodado.

Em pesquisa eletrônica realizada pela equipe do TCE-MT, junto aos 141 Secretários Municipais de Educação, 68,3% dos respondentes afirmaram que seus municípios terceirizam o serviço de transporte escolar. A terceirização deste serviço também foi identificada em 66,7% dos municípios visitados¹².

Salienta-se que parte do valor repassado pela gestão estadual aos municípios advém de recursos federais recebidos do PNATE e se referem aos alunos da zona rural pertencentes à rede estadual transportados pelos municípios.

Em 2014, de acordo com Instrução Normativa da Seduc-MT¹³, o valor previsto para ser aplicado no transporte escolar totalizava R\$ 59.283.191,02. Deste total, cerca de 8,42% eram oriundos de recursos do PNATE (R\$ 4.994.519,17).

Esse panorama demonstra que, do valor total a ser comprometido pela gestão estadual em 2014, apenas R\$ 1,65 eram compostos por recursos próprios do estado. Os dados permitem concluir que a gestão estadual previu aplicar no financiamento do transporte escolar o equivalente a 6,58% das despesas que foram liquidadas com o Ensino Fundamental em 2014 (R\$ 900.431.450,92).

68,3% dos entrevistados afirmaram que seus municípios terceirizam o serviço de transporte escolar



10 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALC/DADO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

11 BRASIL. Agência Nacional de Petróleo. ANP. Sistema de Levantamento de Preços da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/preco/prc/Resumo_Mensal_Estado.asp>. Acesso em: 21 set. 2015.

12 Entrevista aplicada pela equipe, aos secretários municipais de educação dos municípios da amostragem.

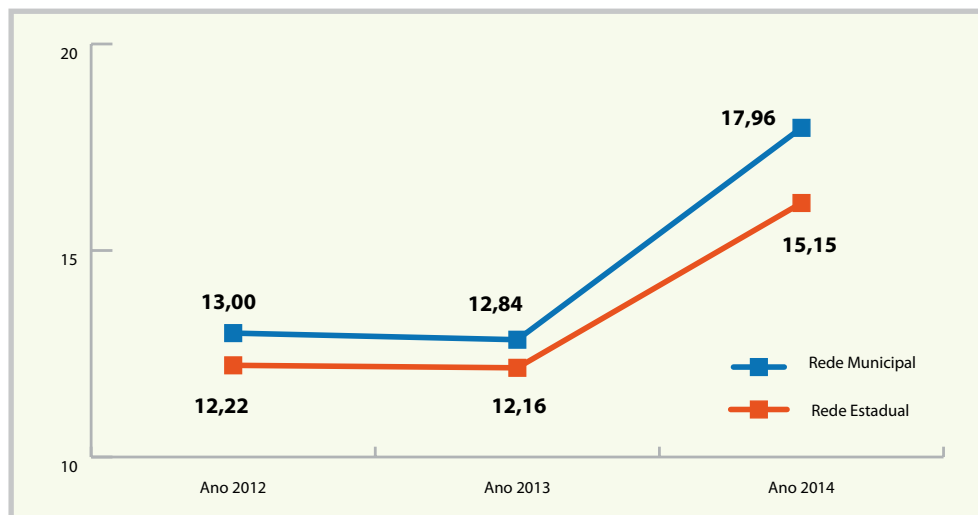
13 Instrução Normativa nº 013/14/GS/Seduc-MT.

Por outro lado, a análise de auditoria¹⁴ evidenciou que os municípios da amostragem aplicam, em média, 18,60% das despesas liquidadas com Ensino Fundamental no financiamento do transporte escolar.

Essa situação demonstra que os municípios empregam no transporte escolar, proporcionalmente às despesas do Ensino Fundamental, 2,83 vezes mais recursos que a gestão estadual.

Com base nas informações fornecidas pelos municípios da amostragem, na normatização da Seduc-MT e nos dados do censo escolar, foram identificados os valores, por aluno, empregados pelos municípios e pelo estado, conforme demonstra o gráfico 2:

Gráfico 2 – Investimento médio *per capita* para o financiamento do transporte escolar em Mato Grosso (em R\$ milhões)



Fonte: Secretarias Municipais de Educação.

Destaca-se que nessa avaliação não foram incluídos os recursos recebidos por meio do PNATE. Foi considerado o volume de recursos empregados pelos entes, de acordo com o número de alunos de suas respectivas redes de ensino.

Após a realização do diagnóstico, ficou evidenciado que, enquanto a gestão estadual aumentou seu gasto médio por aluno em 4,44%, as prefeituras aumentaram em 63,40% o valor *per capita* destinado ao financiamento do transporte escolar. A comparação teve por base o período de 2012 a 2014.

Esse panorama tem como consequência o comprometimento do orçamento municipal destinado ao Ensino Fundamental. Os municípios da amostragem destinam, em média, 18,60% do orçamento dessa etapa de ensino ao financiamento do transporte escolar. Por outro lado, essa proporção é de 6,58% na gestão estadual da educação.

¹⁴ Baseado em informações fornecidas pelas Secretarias Municipais de Educação, FNDE e Siope.

Em Mato Grosso, conforme já demonstrado, o critério utilizado para o repasse de recursos é a quilometragem rodada pelas linhas municipais de transporte escolar. Em 2010, as linhas de transporte de alunos totalizavam 25.322.181 quilômetros¹⁵. Em 2014, a distância considerada aumentou 30,06%, passando para 32.935.106 quilômetros¹⁶.

Ainda durante o período, os valores repassados pela gestão estadual evoluíram proporcionalmente ao crescimento da distância (30,06%) a ser percorrida pelas linhas, passando de R\$ 45.579.934,80¹⁷ para R\$ 59.283.191,02¹⁸. Deste total, R\$ 4.994.519,17 foram oriundos de recursos do PNATE.

As evidências de auditoria, contudo, indicam que o volume de recursos disponibilizados não acompanhou a evolução dos custos.

Neste mesmo período, os custos totais da operacionalização do transporte escolar nestes municípios avançaram 28,30%. O valor despendido entre os anos de 2012 e 2014 passou de R\$ 18.346.902,40 para R\$ 23.539.078,35.

O gráfico 3 demonstra o panorama do financiamento do transporte escolar, de 2012 a 2014, nos municípios da amostragem. Seus dados permitem afirmar que os municípios têm aumentado sua contribuição para o financiamento do transporte escolar, ao passo que a União e o Estado de Mato Grosso diminuíram sua participação:

Enquanto a gestão estadual aumentou seu gasto médio por aluno em **4,44%**, as prefeituras aumentaram em **63,4%** o valor *per capita* destinado ao financiamento do transporte escolar.

A consequência é o comprometimento do orçamento municipal destinado ao Ensino Fundamental.

Os municípios da auditoria destinam, em média, **18,6%** do orçamento, enquanto que a gestão estadual destinou **6,58%**



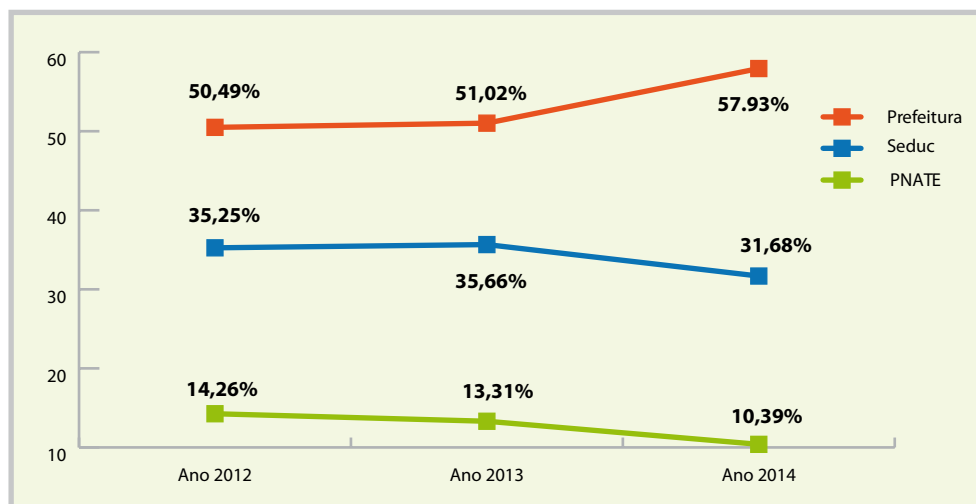
¹⁵ MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 09/10/GS/Seduc-MT.

¹⁶ MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 13/14/GS/Seduc-MT.

¹⁷ MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 09/10/GS/Seduc-MT.

¹⁸ MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 13/14/GS/Seduc-MT.

Gráfico 3 – Financiamento do transporte escolar em Mato Grosso entre 2012 e 2014



Fonte: Secretarias Municipais de Educação.

Por meio da análise gráfica, pode-se concluir que os municípios da amostragem aumentaram gradativamente sua participação no financiamento do transporte escolar desde 2012 e foram responsáveis por quase 60% dos recursos despendidos nessa ação no ano de 2014.

A percepção dos gestores municipais de educação vai ao encontro do panorama apresentado. Nas informações obtidas por meio de questionário eletrônico aplicado aos secretários de educação dos 141 municípios de Mato Grosso, cuja taxa de resposta foi de 85,11%, constatou-se que:

- a. 92,5% dos respondentes afirmaram que os recursos repassados pela gestão estadual estão defasados;
- b. 90,8% dos respondentes consideram insuficientes os recursos para o financiamento do transporte escolar em seus municípios.

A diminuição da participação federal e estadual no financiamento do transporte escolar é umas das principais causas das deficiências identificadas na operacionalização dessa ação de governo. Essas deficiências foram demonstradas no Relatório Preliminar de Auditoria Operacional da Infraestrutura e do Transporte Escolar do Ensino Fundamental em Mato Grosso¹⁹.

Nesse sentido, a falta de recursos para o transporte escolar é umas das causas da carência de monitores no transporte escolar, situação identificada nos municípios da amostragem e percebida por 86,7% dos gestores municipais de educação que responderam pesquisa eletrônica enviada pela equipe do TCE-MT.

¹⁹ Relatório Preliminar de Auditoria Operacional da Infraestrutura e do Transporte Escolar do Ensino Fundamental, em Mato Grosso. Autos digitais nº 222.755/2015.

Ainda como consequência das dificuldades de financiamento dos municípios, pode-se destacar a carência de veículos para o transporte de estudantes portadores de necessidades especiais que, segundo a pesquisa, é percebida por 50,8% dos gestores respondentes. A mesma situação foi identificada em 71,4% dos municípios avaliados²⁰ na amostra de auditoria.

Com o objetivo de promover a otimização no regime de colaboração entre o Estado de Mato Grosso e seus municípios para o financiamento do transporte escolar e diminuir o impacto financeiro sofrido pela gestão municipal da educação, **propõe-se recomendar à Secretaria Estadual de Educação que:**

**1**

pactue com os municípios, critérios adequados à divisão das responsabilidades dos entes pelo financiamento e execução do transporte escolar, de modo a promover a divisão equânime das responsabilidades e garantir a sustentabilidade do sistema;

2

implemente os critérios pactuados, considerando na elaboração das peças de planejamento, o aumento da destinação orçamentária para repasse aos municípios.

20 Entrevista aplicada aos secretários municipais de educação.

4. Financiamento da Alimentação Escolar

4.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Esse programa visa a transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados e aos municípios, para ofertar, no mínimo, uma refeição diária aos alunos.

O objetivo do programa é contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional.

A Constituição Federal de 1988, artigo 208, inciso VII, assegura o direito à alimentação escolar a todos os alunos da educação básica por meio de programas suplementares de alimentação escolar.

A Lei Federal nº 11.947/09²¹ implantou a Política Nacional de Alimentação Escolar. Em seu artigo 3º, a lei ressalta a universalização do direito à alimentação escolar para todos os alunos da educação básica.

Atualmente, o valor repassado pela União aos estados e aos municípios, por dia letivo para cada aluno, é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Para o Ensino Fundamental, o valor repassado é de R\$ 0,30 *per capita*, multiplicado pelo número de dias letivos no ano corrente e deve ser utilizado somente para a compra de gêneros alimentícios.

Ainda, o que se refere aos valores repassados pelo PNAE, destaca-se:

- a. o valor *per capita* de R\$ 0,30 centavos foi reajustado pela última vez em 28 de dezembro de 2009, por meio da Resolução nº 67 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

21 Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE aos alunos da educação básica.

- b.** a inflação oficial medida e divulgada pelo IBGE, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)²², de janeiro de 2010 a dezembro de 2014, foi de 34,54%;
- c.** a Cesta Básica de Alimentos²³, cuja pesquisa demonstra a evolução de preços de treze produtos de alimentação em dezoito capitais do Brasil, apresentou uma variação inflacionária de 97,52% neste período, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)²⁴.

Em razão do caráter suplementar do PNAE, cabe aos estados e aos municípios efetuarem a contrapartida necessária para garantir a suficiência e a qualidade adequadas da alimentação escolar oferecida aos estudantes da rede pública de ensino.

Após as pesquisas realizadas, visitação a unidades escolares e aplicação dos instrumentos de coleta de dados, evidenciou-se que o valor da contraprestação repassada pela Seduc-MT e pelas prefeituras não tem sido suficiente para o financiamento da alimentação escolar adequada em termos de qualidade e quantidade.

Como metodologia de trabalho, serão apresentados o achado de auditoria e a situação identificada inicialmente na rede estadual e, posteriormente, na rede municipal de ensino.

22 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/precos/default.asp>>. Acesso em: 24 set. 2015.

23 A metodologia para o cálculo do custo da Cesta Básica de Alimentos utilizada pelo Dieese considera 13 alimentos e suas quantidades mínimas necessárias para satisfazer a alimentação normal de uma pessoa adulta. Os itens que compõem a cesta são: carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, legumes (tomate), pão francês, café em pó, frutas (banana), açúcar, banha/óleo, manteiga.

24 Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Dieese. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analise-cestabasica/analiseCestaBasica201412.html>>. Acesso em: 24 set. 2015.

4.2 Financiamento da Alimentação Escolar na rede estadual

No financiamento da alimentação escolar, a União participa suplementarmente da Política de Alimentação Escolar. Por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, transfere recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos estados e aos municípios.

Ainda, a Lei Federal nº 11.947/09, em seu art. 17, inciso I, atribui aos estados e aos municípios a competência de garantir, em suas jurisdições, a oferta de alimentação escolar, em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos:

Contudo, de acordo com as evidências da auditoria, demonstra-se que a gestão estadual não contribui para a alimentação escolar nas unidades de sua rede de Ensino Fundamental de modo a garantir a oferta de alimentação escolar em quantidade e qualidade adequada.

A Lei Federal nº 11.947/09 determina que estados e municípios devem garantir a alimentação escolar, de acordo com as necessidades nutricionais dos alunos.

Em 2014, o valor investido na alimentação escolar de **94% dos alunos** da rede estadual foi de **R\$ 0,016 per capita**.



De acordo com a Instrução Normativa nº 007/2014/GS/Seduc-MT²⁵, art. 4º, inciso III, alínea “a”, a Superintendência de Orçamento, Convênios e Finanças (SOCF) é responsável por transferir recursos financeiros aos Conselhos Deliberativos das Comunidades Escolares (CDCEs) das escolas estaduais.

Relatório elaborado pelo setor responsável pela alimentação escolar da Seduc²⁶ apresenta o contexto do financiamento dessa ação de governo nos últimos anos.

Em 2013, Mato Grosso recebeu R\$ 19.183.836,00 do PNAE e contribuiu com R\$ 1.433.791,60. Considerando que o valor total aplicado na alimentação escolar no ano foi de R\$ 20.617.627,60, a gestão estadual foi responsável por 6,95% do custeio.

²⁵ Estabelece normas para a execução técnica e administrativa e para a transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) às Escolas Estaduais/Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar (CDCEs).

²⁶ Enviado pelo setor de Controle Interno da Seduc, em atendimento ao Ofício nº76/2015/EDU, de 02/09/2015.

Deste total, R\$ 677.270,80 foram dedicados ao Ensino Fundamental da rede regular, que reunia 91,13% das matrículas consideradas pelo censo, para esse ano. Assim, o valor *per capita* aplicado para estes estudantes foi de R\$ 0,018.

Já em 2014, o investimento federal na alimentação escolar do Ensino Fundamental em Mato Grosso foi de R\$ 22.292.924,40 e a contrapartida estadual somou R\$ 1.116.821,20. Do valor aplicado pela gestão estadual, R\$ 557.638,00 foram destinados às escolas da zona urbana, que tiveram 182.826 matrículas consideradas neste ano.

Deste modo, constata-se que, em 2014, o valor investido na alimentação escolar de 94% dos alunos da rede estadual foi de R\$ 0,016 *per capita*.

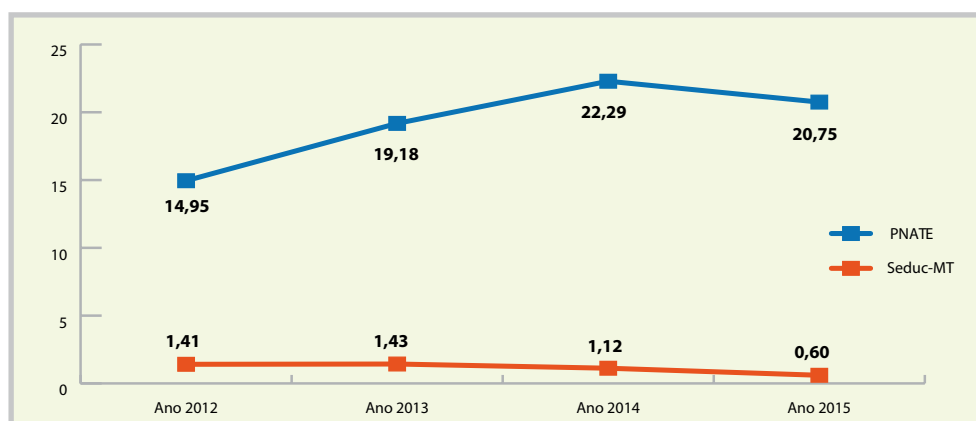
Ainda, de acordo com o relatório²⁷, Mato Grosso deve receber, em 2015, R\$ 20.754.216,67, por meio do PNAE, para o financiamento da alimentação no Ensino Fundamental na rede estadual. O valor previsto para complementação com recursos próprios é de R\$ 595.554,00.

A contribuição estadual representa, nesse panorama, 2,79% do total de recursos disponíveis para custear essa despesa. Conforme os dados encaminhados pela Seduc não haverá contrapartida para o financiamento da alimentação escolar de 90% dos estudantes da rede estadual de Ensino Fundamental.

Desse modo, pode-se concluir que, embora o PNAE tenha por finalidade tão somente suplementar o financiamento da alimentação escolar, em Mato Grosso, seus recursos financiam 97,21% da alimentação dos estudantes dessa etapa de ensino.

O gráfico 4 demonstra, em números absolutos, a evolução do financiamento da alimentação escolar na rede estadual do Ensino Fundamental:

Gráfico 4 – Financiadores da alimentação escolar na rede estadual de Ensino Fundamental em Mato Grosso (em R\$ milhões)



Fonte: Secretaria de Estado de Educação.

²⁷ Os valores considerados pela Seduc-MT incluem os destinados ao ensino regular, educação no campo, Pro-jovem Campo, educação especial, educação quilombola, educação indígena e Programa Mais Educação.

Nesse sentido, na percepção de 84% dos diretores das escolas visitadas da rede estadual, os recursos do PNAE, que financiam, em maior parte, a alimentação servida, são insuficientes para garantir a oferta de alimentação em qualidade e quantidade adequada.

Como comparação, a equipe utilizou a estimativa de custo total dos cardápios praticados nas unidades escolares em 2015, fornecida pela Coordenadoria de Nutrição Escolar de Cuiabá. Em média, o valor da alimentação escolar dos alunos do Ensino Fundamental, das escolas municipais da capital, é de R\$ 0,92 *per capita*.

Em Cuiabá, os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar são suficientes para financiar apenas 32,60% do custeio da alimentação escolar.

Cumprе ressaltar que, em Mato Grosso, o índice de pobreza²⁸ compreende 34,34% da população. Nesse contexto, muitos alunos da rede pública de ensino advêm de famílias de baixa renda e a alimentação ofertada na escola pode representar a refeição mais completa do dia.

Assim, a deficiência da alimentação escolar tem como consequência a desnutrição dos alunos mais carentes e problemas para absorção do aprendizado.

Dado o exposto, visando adequar a alimentação escolar oferecida na rede estadual de ensino à quantidade e à qualidade adequadas ao atendimento das necessidades nutricionais dos alunos da rede de Ensino Fundamental, **propõe-se recomendar à Secretaria Estadual de Educação que:**



1

considere, nos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro do Estado de Mato Grosso para o quadriênio 2016 a 2019 (Plano Plurianual - PPA) e para o ano de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamento Anual - LOA), o aumento da destinação orçamentária para o Programa de Alimentação Escolar da rede estadual de Ensino Fundamental.

28 Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

4.3 Financiamento da Alimentação Escolar na rede municipal

No financiamento da alimentação escolar da rede municipal do Ensino Fundamental, assim como no estado, há a participação suplementar da União, por meio do PNAE. O valor *per capita* repassado pelo FNDE para os alunos matriculados na rede regular dessa etapa de ensino é de R\$ 0,30. Para as matrículas no Ensino Fundamental Integral – Programa Mais Educação –, o financiamento federal da alimentação escolar é de R\$ 0,90 *per capita*.

Durante a fase de execução, constatou-se que 90,5% dos gestores entrevistados consideram os recursos do PNAE são insuficientes para o financiamento da alimentação escolar.

No que se refere à aplicação de receitas próprias para o financiamento da alimentação escolar, de 2012 a 2014 houve uma evolução de 55,85%.

Em 2012, os municípios da amostra dedicaram R\$ 3.374.952,44 em complemento aos recursos do PNAE; em 2014, empregaram R\$ 5.259.850,98. Em 2012, o valor era de R\$ 0,23 *per capita*; em 2014, foi de R\$ 0,36.

Constatou-se que, enquanto o FNDE repassa, em média R\$ 0,43 *per capita*, os municípios avaliados aplicam R\$ 0,36 por aluno.

Como metodologia da auditoria, os valores *per capita* apresentados foram calculados sobre o total de alunos matriculados no Ensino Fundamental das redes municipais da amostra. Essa generalização foi necessária, uma vez alguns municípios da amostra não demonstraram separadamente os valores aplicados no ensino regular e no integral.

Destaca-se, ainda, que o crescimento dos recursos dedicados à alimentação escolar na rede municipal teve como uma de suas causas o aumento de 9.986 matrículas no Ensino Fundamental Integral.

De 2012 a 2014 houve um aumento de **55,85%** no financiamento da alimentação escolar a partir de receitas próprias das gestões municipais.

Aumento de investimento por parte dos municípios



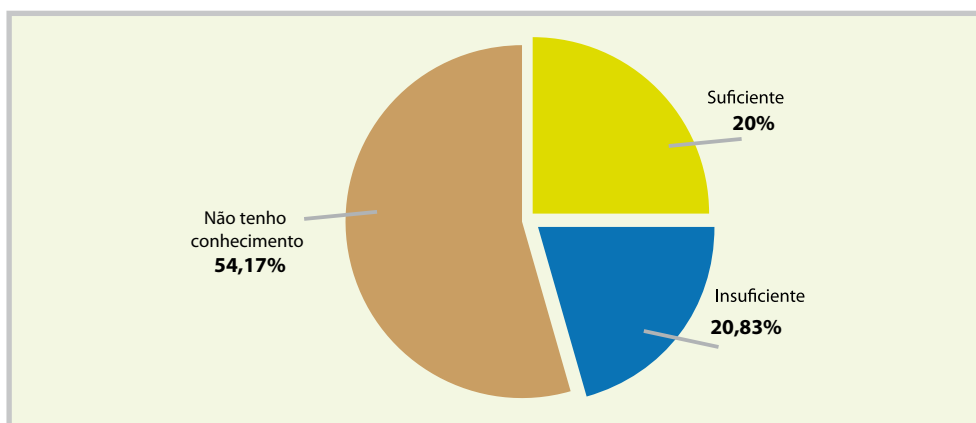
Constatou-se que nos municípios considerados, embora o Programa Nacional de Alimentação Escolar tenha um caráter suplementar, seus recursos financiam cerca de 54% das despesas destinadas à alimentação escolar do Ensino Fundamental.

Durante a fase de execução dos trabalhos, obteve-se percepção dos diretores das escolas municipais da amostra acerca da quantidade e da qualidade da alimentação ofertada aos alunos de suas unidades de ensino.

Quando questionados acerca da quantidade da alimentação escolar oferecida, 54,17% dos diretores das escolas municipais visitadas consideraram a quantidade insuficiente.

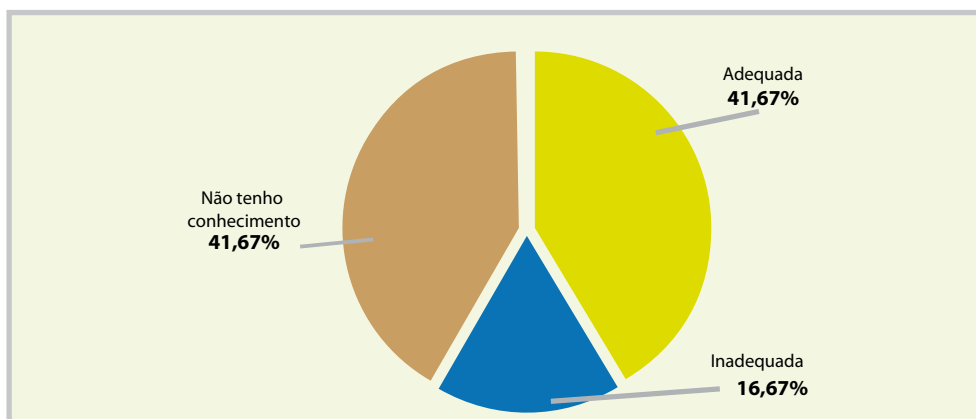
De igual modo, 16,67% dos diretores entrevistados consideraram inadequada a qualidade da alimentação escolar oferecida aos alunos. Os resultados são apresentados nos gráficos 5 e 6:

Gráfico 5 – Percepção dos diretores acerca da quantidade da alimentação escolar



Fonte: Instrumentos de coletas de dados.

Gráfico 6 – Percepção dos diretores acerca da qualidade da alimentação escolar



Fonte: Instrumentos de coletas de dados.

Para a rede municipal, aplicam-se os argumentos apresentados na análise da rede estadual: muitos alunos da rede pública de ensino advêm de famílias de baixa renda e, nesse sentido, a deficiência da alimentação escolar tem como consequência a desnutrição dos alunos mais carentes e problemas para absorção do aprendizado.

Dado o exposto, com o intuito de propiciar alimentação escolar em quantidade e qualidade suficiente aos estudantes das escolas municipais de Ensino Fundamental, **propõe-se recomendar às Secretárias Municipais de Educação que:**

**1**

considerem, nos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro quadrienal (Plano Plurianual – PPA) e anuais (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamento Anual – LOA), o aumento da destinação orçamentária para o Programa de Alimentação Escolar da rede municipal do Ensino Fundamental.

5. Conclusão

As auditorias operacionais realizadas pelo TCE-MT, em 2015, objetivaram a avaliação do Ensino Fundamental ofertado pelo Estado de Mato Grosso e seus municípios sob três temas essenciais e complementares à execução dessa etapa de ensino no estado: infraestrutura, gestão e financiamento.

Ao passo que a transição demográfica tem provocado a diminuição de matrículas, a quantidade de recursos municipais disponibilizados teve aumento no período avaliado de 2010 a 2014.

Contudo, a evolução dos recursos disponíveis, devido a fragilidades identificadas na gestão, é insuficiente para a garantia da qualidade do ensino. Os indicadores de avaliação externa demonstram isso, uma vez que não evoluíram na mesma proporção que o investimento.



A auditoria operacional demonstrou que, ao contrário do que ocorreu nos municípios entre 2010 e 2014, a gestão estadual reduziu a destinação de recursos ao Ensino Fundamental. Essa situação impactou os repasses para o transporte e para a alimentação escolar dos alunos da rede estadual.

A análise também identificou fragilidades em relação à gestão democrática e o controle realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. As deficiências constatadas prejudicam o controle social dos recursos do Fundo em Mato Grosso.

Diante deste contexto, fica evidente a necessidade do aperfeiçoamento da gestão pública da educação e da instrumentalização do controle social, de modo que os recursos disponíveis para o ensino possam ser alocados de modo eficiente e efetivo, com reflexos positivos na evolução dos indicadores educacionais em Mato Grosso e seus municípios.

Em razão dessas fragilidades identificadas, foram propostas recomendações com a finalidade de contribuir para a melhoria da gestão e do processo de ensino-aprendizagem dos alunos da rede pública escolar no Estado de Mato Grosso e em seus municípios.

Conforme exposto no capítulo “Comentários do Gestor”, o relatório preliminar foi encaminhado aos gestores para manifestação e os comentários enviados pelos gestores auxiliaram no aperfeiçoamento das análises realizadas pela auditoria e não alteraram o conteúdo das conclusões e recomendações propostas.

Inteiro Teor

Para ler o Relatório de Auditoria na íntegra basta acessar <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/79650>>.

Ou se você quiser ver o trâmite completo do Processo nº 231.509/2015, acesse <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/231509/ano/2015>>.



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO



PubliContas

Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

ISBN 978-85-98587-83-7



9 788598 587837