



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional

Concessão de

Licenças Médicas e Absenteísmo de Professores do Ensino Fundamental

em Cuiabá e Várzea Grande – 2017



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 com inovação e 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 Isaías 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 Isaías 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

Renata Arruda Rosas

Núcleo de Certificação e Controle de Sanções

Ana Karina Pena Endo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Volmar Bucco Júnior

Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo

Daniel Poletto Chu

Secretaria de Métodos e Desenvolvimento do Controle Externo

Mônica Cristina dos Anjos Acendino

Secretaria de Gerenciamento de Sistemas Técnicos

Lisandra Ishizuka Hardy Barros

Secretaria de Informações Estratégicas

Victor Augusto Godoy

Consultoria Técnica

Gabriel Liberato Lopes

Secretaria de Controle Externo de Administração Estadual

Carlos Eduardo Amorim França

Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal

Francisney Liberato Batista Siqueira

Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal

Osiel Mendes de Oliveira

Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas

Francis Bortoluzzi

Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança

Patrícia Leite Lozich

Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura

Emerson Augusto de Campos

Secretaria de Controle Externo de Previdência

Eduardo Benjaino Ferraz

Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo

Joel Bino do Nascimento Júnior

Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente

Lidiane Anjos Bortoluzzi

Corpo de Gestão

Chefe de Gabinete da Presidência

Glauber Silva Tocantins

Secretaria do Sistema de Controle Interno

Élia Maria Antoniêto Siqueira

Secretaria de Articulação Institucional e

Desenvolvimento da Cidadania

Cassyrá 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

Cristiane Laura de Souza

Secretaria Executiva da Ouvidoria-Geral

Marco Aurélio Queiroz de Souza

Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Augustinho Moro

Subsecretaria de Planejamento

Julinil Fernandes de Almeida

Subsecretaria de Integração e Coordenação

Narda Consuelo Vitório Neiva Silva

Secretaria de Comunicação Social

Américo Santos Corrêa

Escola Superior de Contas

Marina Bressane Spinelli Maia de Andrade

Secretaria Executiva de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Maurício Marques Júnior

Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação

Gilson Gregório

Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas

Eneias Viegas da Silva

Núcleo de Qualidade de Vida no Trabalho

Estela Rosa Biancardi

Secretaria Executiva de Administração

Carla Cristiny Esteves de Oliveira

Núcleo de Gestão de Contratos, Convênios e Parcerias

João Norberto de Barros Mayer

Núcleo de Patrimônio

Marcelo Catalano Corrêa

Núcleo de Expediente

Luciano Macaúbas Leite de Campos

Núcleo de Cerimonial

Tânia de Cássia Melo Bosaipo



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Relatório de Auditoria Operacional
Concessão de
**Licenças Médicas e
Absenteísmo de Professores
do Ensino Fundamental**
em Cuiabá e Várzea Grande – 2017



PubliContas
Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

Copyright © Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2018.

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: concessão de licenças médicas e absenteísmo de professores do ensino fundamental em Cuiabá e Várzea Grande 2017 / Tribunal de Contas do Estado. – Cuiabá : PubliContas, 2018.

32p. ; 21x29,7 cm ; il.

ISBN 978-85-98587-96-7

1. Licença médica. 2. Professores. 3. Auxílio-doença
4. Readaptação. I- Título.

CDU 331.32:37.013-051

Jânia Gomes
CRB1 2215

EQUIPE TÉCNICA DE AUDITORIA

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE AUDITORIAS OPERACIONAIS

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

EQUIPE DE AUDITORIA:

SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO Luiz Eduardo da Silva Oliveira.....*Auditor Público Externo*

EXECUÇÃO DE CAMPO Bruno de Paula Santos Bezerra*Auditor Público Externo*

Marta Rita de Campos Souza*Auditora Pública Externa*

ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO Luiz Eduardo da Silva Oliveira.....*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 iStock by Getty Images <<https://www.istockphoto.com/br>>

REVISÃO ORTOGRÁFICA Solange Maria de Barros

Andhressa Sawaris Barboza



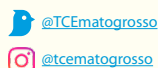
Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1
Centro Político e Administrativo – CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT
+55 65 3613-7561 – publicontas@tce.mt.gov.br – www.tce.mt.gov.br

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:



Resumo



O objetivo deste trabalho foi avaliar as ações governamentais voltadas para a diminuição dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações de professores do Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande.

A metodologia utilizada envolveu:

- a. visita a 22 unidades escolares municipais de Ensino Fundamental (11 municipais em Cuiabá e 11 municipais em Várzea Grande);
- b. aplicação de entrevistas semi-estruturadas e questionários presenciais a diretores, coordenadores pedagógicos e professores;
- c. aplicação de questionário eletrônico a 82 escolas municipais de Cuiabá e de 61 escolas municipais de Várzea Grande;
- d. entrevistas com secretários municipais de Educação e representantes dos Fundos de Previdência de ambos os municípios.

A análise documental englobou informações das unidades avaliadas; consulta à legislação; análise quantitativa e qualitativa de dados documentais dos *stakeholders* envolvidos; consulta a dados oficiais disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) e análise de documentos e dados requisitados aos municípios.

Em Cuiabá, foram constatadas fragilidades na legislação municipal acerca das readaptações de função. Ainda, foi identificada insuficiência de ações de prevenção laboral de forma específica a atender aos profissionais do magistério e evitar os afastamentos das salas de aula.

Com relação ao município de Várzea Grande, constatou-se limitação de informações gerenciais e analíticas e o encaminhamento de dados incompatíveis com as solicitações. Desse modo, foi impossibilitada a análise conclusiva da atual situação do município acerca do tema da auditoria.

Depois de identificar as principais causas do absenteísmo de professores por licenças médicas e readaptações em Cuiabá, a análise permitiu formular recomendações que visam contribuir com a gestão municipal da educação e mitigar as fragilidades que contribuem para o afastamento dos professores das salas de aula.

Sumário

Resumo 7

1. Introdução	9
1.1 Antecedentes	9
1.2 Identificação do objeto da auditoria.....	9
1.3 Objetivo e escopo	10
1.4 Metodologia.....	10
1.5 Limitações	10
1.6 Relevância social do objeto avaliado	10
2. Afastamentos de professores em Cuiabá	11
2.1 Licenças para tratamento de saúde	11
2.2 Auxílio-doença	13
2.3 Readaptações.....	13
2.4 Licença para acompanhamento de familiares.....	16
2.5 Atuação do Instituto de Previdência Municipal de Cuiabá	16
3. Apresentação das causas, consequências e propostas.....	19
3.1 Doenças que causam o afastamento	19
3.2 Principais causas dos afastamentos.....	20
3.2.1 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação	20
3.2.2 Deficiências na infraestrutura das escolas e salas de aula.....	21
3.2.3 Carga horária excessiva	24
3.2.4 Conflitos entre professores e alunos.....	25
3.2.5 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a educação especial	25
3.3 Consequências	26
3.4 Propostas	26
4. Panorama identificado em Várzea Grande.....	28
4.1 Principais causas dos afastamentos na percepção dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores.....	28
4.1.1 Carga horária excessiva	28
4.1.2 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a educação especial	29
4.1.3 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação	29
4.1.4 Conflitos entre professores e alunos.....	30
4.2 Propostas	30
5. Conclusão.....	31

1. Introdução

1.1 Antecedentes

Considerando a responsabilidade municipal no desenvolvimento do Ensino Fundamental e a importância do tema na relação ensino-aprendizagem, o objeto da auditoria foi aprovado pela administração, em consonância com o Plano Estratégico 2016/2017 do TCE-MT, e incluído no Plano Anual de Fiscalização da instituição.

De acordo com o Plano Anual de Atividades da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais, foi expedida a Ordem de Serviço Eletrônica nº 9.444/2016, para o início dos trabalhos.

Durante a fase de planejamento foram executadas as seguintes atividades:

- a. seleção e leitura de material bibliográfico;
- b. revisão da legislação;
- c. consultoria com especialista no tema;
- d. entrevistas com *stakeholders*;
- e. reuniões com os secretários municipais de Educação de Cuiabá e Várzea Grande, com os responsáveis pelas perícias médicas dos Institutos de Previdência de Cuiabá e Várzea Grande e representantes do Sindicato dos Servidores da Educação e da União dos Dirigentes Municipais de Educação de Mato Grosso;
- f. elaboração de técnicas de diagnósticos – Análise *SWOT*¹, Diagrama de Verificação de Risco (DVR²) e análise *Stakeholder*³;

- g. elaboração de matriz de planejamento;
- h. elaboração de cronograma de auditoria;
- i. realização de painel de referência com *stakeholders*, de modo a conferir a lógica da auditoria e a metodologia apresentada na matriz de planejamento;
- j. elaboração e teste de instrumentos de coleta de dados.

1.2 Identificação do objeto da auditoria

Fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso têm demonstrado evolução na proporção entre professores contratados e efetivos nas redes municipais de ensino⁴. Tal situação é consequência direta de fragilidades na gestão de recursos humanos nas redes municipais de ensino.

Por meio de auditoria operacional⁵ realizada na gestão do Ensino Fundamental em Mato Grosso, que reuniu uma amostra de 21 municípios, evidenciou-se que 85,7% dos entes avaliados não possuem mecanismos e controles suficientes que permitam acompanhar a evolução dos afastamentos de professores, assim como suas motivações.

Diante desse panorama, considerando a necessidade de fixação dos professores em sala de aula, a auditoria teve como objeto mensurar a atuação da gestão de recursos humanos para mitigar os afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações.

1 Técnica de diagnóstico que visa identificar 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.

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

3 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.

4 A exemplo dos relatórios de contas anuais de Governo do Estado e de contas anuais da Seduc-MT.

5 Tribunal de Contas do Estado. Relatório da Auditoria Operacional na gestão escolar do Ensino Fundamental em Mato Grosso. Autos digitais nº 23.132-0/2015.

1.3 Objetivo e escopo

O objetivo deste trabalho foi avaliar as ações governamentais voltadas para o enfrentamento da evolução dos afastamentos dos professores de Ensino Fundamental nas redes municipais de Cuiabá e Várzea Grande, assim como identificar eventuais fragilidades e propor melhorias para contribuir com os gestores para a fixação destes profissionais em sala de aula.

O escopo da auditoria abrangeu unidades de Ensino Fundamental localizadas nos municípios avaliados, Institutos de Previdência e Secretarias Municipais de Educação.

Para atingir o objetivo, foi estipulada a seguinte questão de auditoria:

Em que medida a gestão de recursos humanos contribui para a mitigação dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações dos professores do Ensino Fundamental nas redes públicas de educação de Cuiabá e Várzea Grande?



Para responder à questão, a auditoria operacional dividiu-se nos seguintes eixos de análise:

- a. identificação das principais causas e das principais doenças motivadoras dos afastamentos;
- b. avaliação da gestão e monitoramento das concessões de licenças médicas;
- c. identificação das ações e programas adotados na prevenção laboral;
- d. análise da evolução das licenças médicas e o impacto nos gastos de pessoal.

1.4 Metodologia

Durante a fase de execução da auditoria, foi aplicado questionário eletrônico aos diretores de 82 escolas de Ensino Fundamental em Cuiabá e 61 unidades de Várzea

Grande. Também foram realizadas entrevistas com os secretários municipais de Educação de Cuiabá e de Várzea Grande e representantes dos Fundos de Previdência destes municípios.

Foram realizadas visitas a 22 unidades escolares municipais (11 municipais em Cuiabá e 11 municipais em Várzea Grande). Nessa etapa, foram aplicados entrevistas semi-estruturadas e questionários presenciais a diretores, coordenadores pedagógicos e professores.

Ainda, procedeu-se à análise quantitativa e qualitativa de dados documentais; consulta à legislação específica; consulta aos dados oficiais disponibilizados pelo Ministério de Educação (MEC) e consulta a especialista no tema⁶.

1.5 Limitações

A auditoria teve limitações em decorrência da greve de professores da rede municipal de ensino de Várzea Grande, remessa de documentos incompletos e inexistência de informações solicitadas.

1.6 Relevância social do objeto avaliado

Estudos demonstram que, no atual contexto das redes públicas de ensino, o desenvolvimento do trabalho docente expõe os professores a relações conflituosas e situações cotidianas da profissão que podem gerar doenças laborais e afastar os profissionais das salas de aula.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 40, § 5º, reconhece essa realidade ao possibilitar a aposentadoria dos profissionais do magistério após 25 anos de efetivo exercício da profissão, tempo inferior ao exigido dos ocupantes dos demais cargos públicos.

Ocorre que, mesmo se tratando de profissão regida por uma condição especial de inativação, em Mato Grosso e seus municípios, verifica-se elevado índice de licenças médicas para tratamento de saúde e readaptações por parte dos professores da rede pública de ensino.

6 Especialista – Professor Carlos Eduardo Sanchez.

2. Afastamentos de professores em Cuiabá

Considerando o quadro geral de servidores da Prefeitura Municipal de Cuiabá, constata-se que um em cada três servidores efetivos afastados de suas funções devido a tratamento de saúde, licença para acompanhamento de familiar e readaptações, é professor.

De acordo com pesquisas científicas⁷ sobre a outras redes de ensino do país, as doenças ocupacionais relacionadas à profissão da docência podem ter como consequência:

- a. Afastamento temporário ou permanente;
- b. Incapacidade provisória ou permanente para o trabalho;
- c. Necessidade de readaptação funcional⁸;
- d. Abandono da docência;
- e. Perda da qualidade e do sentido do trabalho.

Por meio da auditoria constatou-se que esse panorama reflete a situação encontrada na Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá.

Considerando as informações do Cuiabá-Prev⁹, identificou-se que o volume de afastamentos motivados por doenças decorrentes das atividades da docência é proporcionalmente maior quando comparado às ocorrências que envolvem o restante dos servidores do quadro da Prefeitura Municipal – um em cada três afastamentos refere-se a professores.

7 Sindicato dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp). **A saúde dos professores**. Disponível em: <www.apeoesp.org.br/d/sistema/publicacoes/390/arquivo/1-saude-dos-professores.pdf>. Acesso em: 10 dez.16. **Todos pela Educação**: Depressão tira 1.210 professores de sala da rede estadual do Rio. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/32907/depressao-tira-1.210-professores-de-sala-da-rede-estadual-do-rio/>>. Acesso em: 5 dez.16.

8 É o reaproveitamento do servidor em outras atribuições e responsabilidades compatíveis com a sua condição de saúde, em que haja mudança de cargo.

9 Em atendimento ao Ofício nº 241/2016/EDU.

2.1 Licenças para tratamento de saúde

De 2014 a 2016, o número de licenças para tratamento de saúde aumentou 100% dentre os professores da rede municipal de educação de Cuiabá-MT.

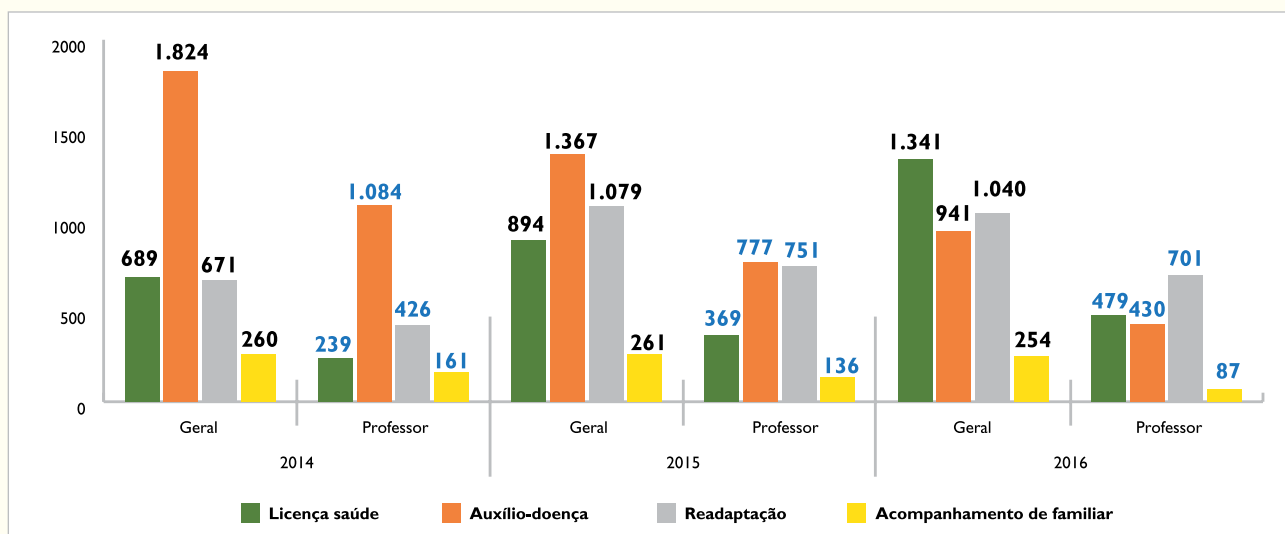
Por meio da análise documental de dados, constatou-se que o quantitativo total de licenças para tratamento de saúde, auxílios-doença e readaptações no âmbito da Prefeitura Municipal de Cuiabá foi semelhante em 2014 e 2016.

Por outro lado, no que se refere a professores, houve crescimento de 100,42% nos casos de licenças saúde e de 64,55% no de readaptações.

Ainda, foi identificado um decréscimo acentuado no número de auxílios-doença: passou de 1.084 em 2014 para 430 em 2016.

Desse modo, constatou-se que, em 2014, os afastamentos de professores foram equivalentes a 55,46% do quadro geral de licenças, auxílio-doença e readaptações dos demais profissionais do município. Em 2016, esse percentual caiu para 47,45%.

O gráfico 1 demonstra a evolução de 2014 a 2016 das ocorrências que levaram ao afastamento do quadro geral (todos os servidores, exceto professores) da Prefeitura Municipal e do quadro de professores:

Gráfico 1 – Evolução do quadro geral de afastamentos de servidores em Cuiabá

Fonte: Equipe de auditoria com dados do Cuiabá-Prev.

A mudança no panorama de concessão de licenças foi resultado da atuação do Cuiabá-Prev, conforme será tratado no tópico 2.5.2.

Durante as visitas às unidades escolares da amostra, foi perguntado aos professores:

Você já necessitou se licenciar por motivos de saúde?



50% dos professores responderam “sim”

Em questionário eletrônico¹⁰ aplicado aos diretores, constatou-se que:

- 79% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores afastados para tratamento de saúde ou tratamento de saúde de familiar;
- 41,9% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores readaptados de forma permanente.

Nas unidades escolares inspecionadas pela equipe de auditoria, questionário semelhante foi aplicado aos diretores. Após a compilação das respostas, pôde-se constatar que:

- 75% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores afastados para tratamento de saúde ou tratamento de saúde em pessoa da família;
- 33,3% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores readaptados de forma permanente.

Quando perguntados sobre as razões para o aumento na proporção de professores contratados na rede, 66,66% dos respondentes afirmaram que o quadro se deve ao “afastamento de professores efetivos por licença para tratamento de saúde”. Sobre o tema, cabe destacar¹¹:

Em 2015, foram realizadas 667 contratações de professores temporários para substituir profissionais do magistério em licenças médicas. Essas contratações corresponderam a R\$ 1.569.732,24.

¹⁰ De um total de 82 unidades escolares que receberam a pesquisa eletrônica, 62 apresentaram as respostas até o prazo estipulado para o encerramento - índice de resposta foi de 75,60%.

¹¹ Encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação em atendimento ao Ofício nº 97/2016/EDU.

2.2 Auxílio-doença

A Lei Municipal nº 399, de 24 de novembro de 2015, reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos de Cuiabá. A legislação define que o servidor faz jus ao auxílio-doença a partir do 31º dia de afastamento motivado por licença para tratamento de

saúde. Nessa oportunidade, o ônus da remuneração do servidor é repassado para o instituto de previdência.

Conforme demonstram os dados da tabela 1, de 2014 a 2016, houve um decréscimo de 60,33% no quantitativo de concessões de auxílio-doença.

Tabela 1 – Quadro de afastamentos de professores na rede de ensino de Cuiabá

Ano	2014	2015	2016	% 2016 / 2014
Licença para tratamento de saúde	239	369	479	+100,42%
Auxílio-doença	1.084	777	430	-60,33%
Readaptação	426	751	701	+64,55%
Total	1.749	1.897	1.610	-7,94%

Fonte: Cuiabá-Prev.

Ainda, de acordo com relatórios encaminhados pelo setor de atendimento Psicossocial da SME Cuiabá, 51% dos atendimentos relativos a auxílio-doença registrados no setor de janeiro a novembro de 2016 referiam-se a professores.

Sobre o impacto financeiro gerado pelos afastamentos, é importante destacar que, a cada professor afastado, a gestão municipal é obrigada a contratar um docente temporário para substituí-lo em sala de aula.

Por outro lado, a redução significativa no número de benefícios relativos a auxílio-doença desde 2014 se deve ao fato de o setor de perícia ter atuado no sentido de estabelecer criteriosamente os prazos dos afastamentos motivados por tratamentos de saúde.

2.3 Readaptações

A readaptação é uma forma de provimento que pode ser utilizada como estratégia para a recuperação da capacidade laboral (ainda que exercendo outras atividades) e reinserção do servidor em função compatível com sua limitação.

O principal critério para a readaptação do professor é a avaliação pericial da sua capacidade para o trabalho. A concessão deste benefício depende de prévia inspeção realizada por junta médica que, constatando a limitação, afastará o profissional da sala de aula.

A readaptação foi tratada pela Lei Complementar nº 93, de 23 de junho de 2003, art. 32, § 1º e 2º, que instituiu o regime jurídico dos servidores públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Cuiabá e ainda nos artigos 17 e 18 da Lei Complementar nº 399¹², de 24 de novembro de 2015. A legislação municipal também tratou da readaptação de professores por meio da edição da Portaria nº 556, de 6 de novembro de 2015, da Secretaria Municipal de Educação.

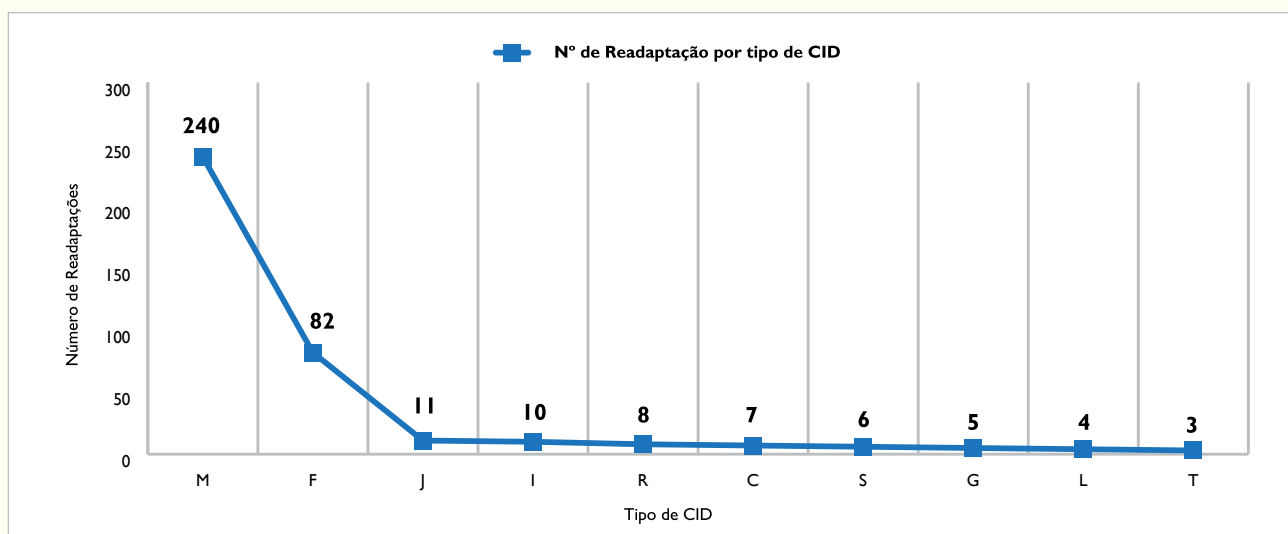
A compreensão dessa legislação permite a conclusão de que, após a constatação da necessidade de readaptação pela perícia médica, cabe à Secretaria Municipal de Educação realocar o professor em atividades de cunho pedagógico-administrativo.

Cabe lembrar que a readaptação é uma forma de provimento que gera a vacância do cargo público, desde que tenha caráter permanente, conforme define a Lei Complementar nº 220¹³, de 22 de dezembro de 2010.

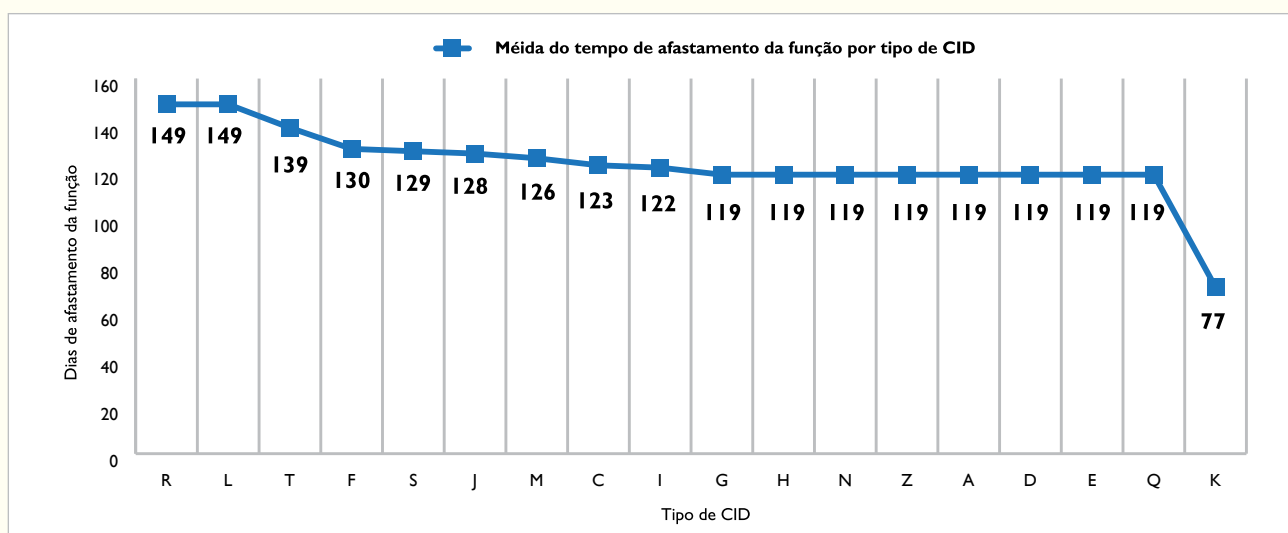
Em Cuiabá, de acordo com dados relativos a 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2016, foram registradas 1.741 ocorrências de readaptações, sendo 701 (40,26%) referentes a professores. Nesse sentido, o quantitativo de readaptações representou 36,28% do total de 1.932 cargos efetivos de professor na rede municipal de educação de Cuiabá.

¹² Reestrutura o regime próprio de previdência social do Município de Cuiabá e dá outras providências.

¹³ Institui a Carreira dos Profissionais da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá.

Gráfico 2 – Readaptações de profissionais do magistério da rede pública de educação de Cuiabá por tipo de CID

Fonte: Cuiabá-Prev.

Gráfico 3 – Prazo médio de duração das readaptações dos profissionais do magistério da SME Cuiabá

Fonte: Cuiabá-Prev.

O gráfico 2 apresenta o número de readaptações por tipo de CID¹⁴ entre janeiro e maio de 2016, demonstrando que 60,45% dos profissionais do magistério estavam em readaptação por doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo (CID M) e 20,65% por doenças relacionadas a transtornos mentais e comportamentais.

Vale ressaltar que o número de afastamentos de professores temporários por meio de licenças médicas na

rede municipal também é recorrente. No entanto, não é contabilizado pelo Cuiabá-Prev, uma vez que estes profissionais são encaminhados para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Da mesma forma, o instituto da readaptação não se aplica aos professores que possuem este tipo de vínculo com a Administração Pública.

No que se refere ao prazo de afastamento da função do magistério, o gráfico 3 demonstra que os servidores em readaptação devido a doenças vinculadas ao CIF “M” (doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo) ficam fora de função, em média, 126 dias.

¹⁴ A sigla CID, também conhecida como Classificação Internacional de Doenças (CID 10), é publicada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e visa padronizar a codificação de doenças e outros problemas relacionados à saúde – Anexo 1.

De modo semelhante, os docentes com problemas de saúde relacionados ao CID “F” (transtornos mentais e comportamentais) ficam afastados de sua função, em média, 130 dias.

Diante desse panorama, instituiu-se, por meio da Portaria Conjunta SMGE/SME nº 01/2015, a Comissão de Controle de Processos de Readaptação, que se limitou a avaliar os casos de readaptação profissional dos servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação.

A Comissão considerou como data de corte na realização do estudo o dia 12/2/16. De acordo com o relatório encaminhado ao TCE-MT, na oportunidade da análise,

a Prefeitura Municipal de Cuiabá contava com 9.577 cargos efetivos em seu quadro. Deste total, 335 cargos estavam readaptados, ou seja, 3,5% dos servidores.

Do quantitativo de servidores lotados na Administração Municipal, 4.506 (47,05) tinham vínculo com a Secretaria Municipal de Educação e 317 cargos readaptados eram vinculados à pasta (94,62% do total).

De acordo com o relatório apresentado pelo Instituto de Previdência, a incidência de readaptação no âmbito da SME Cuiabá não se restringiu à carreira de professor, conforme demonstra a tabela 2:

Tabela 2 – Incidência de readaptações

Cargo	Servidores efetivos	Servidores readaptados
Professor	1.930	95
Técnico em Desenvolvimento Infantil	836	51
Técnico em Manutenção e Infraestrutura	964	85
Técnico em Nutrição Escolar	477	86
Total	4.207	317

Fonte: Cuiabá-Prev.

Ainda de acordo com o relatório, 161 (50,78%) dos 317 servidores da educação estavam em readaptação há mais de dois anos. Diante disso, o Instituto de Readaptação dos Servidores Públicos da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá conclui que:

Tanto o Estatuto dos Servidores Municipais como a Lei Orgânica dos Profissionais da Educação carece de regulamentação detalhada no que tange ao Instituto da Readaptação Temporária.

Durante visita realizada ao Cuiabá-Prev, a fragilidade da legislação municipal em relação a este tipo de afastamento foi apontada mais uma vez. Num primeiro momento, registrou-se que as normas acerca do tema não conceituam de maneira adequada a readaptação temporária ou permanente.

Ademais, de acordo com as informações, não há dispositivo que estipule prazo adequado em relação ao prazo para a conversão da readaptação temporária em permanente. Na percepção de técnicos da unidade, o prazo de 24 meses seria razoável para converter uma possível readaptação temporária em permanente.

No entanto, uma vez que a legislação municipal não conceituou nem diferenciou ou fixou prazos relativos a estes institutos, existem casos de servidores em readaptação provisória há mais de cinco anos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

De acordo com o estudo, 95 de um total de 1.930 cargos efetivos da carreira de professor estão readaptados. Isso representa 4,92% do total de cargos efetivos na carreira.

No que tange à idade dos profissionais readaptados, 59% dos avaliados têm entre 51 e 70 anos, idade em que os profissionais já estão em transição para a inatividade, uma vez que os professores têm direito à aposentadoria especial¹⁵, conforme dispõe o art. 40, § 5º da Constituição Federal.

O exame da Comissão também constatou que os professores readaptados têm, em média, 53 anos de idade e estão há 19 anos na carreira. Demonstrou, ainda, os principais problemas de saúde que contribuem para a re-

¹⁵ § 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, “a”, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

adaptação de profissionais do magistério do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação que pertenciam à amostragem.

De acordo com a análise, 86% dos cargos estão distribuídos entre as seguintes patologias:

- a. 47% são CID “M” – Transtornos osteomusculares; e
- b. 34% são CID “F” – Transtornos e doenças mentais, que correspondem a 50,0% e 36,6%, respectivamente.

O Cuiabá-Prev realizou nova inspeção médica nos profissionais que se encontram readaptados. Dentre os 311 servidores da pasta da educação que estavam readaptados, 89 eram professores e passaram por nova inspeção, cujo resultado será apresentado no tópico seguinte.

Em 2015, destaca-se, 591 contratos de professores tiveram como justificativa a readaptação temporária de função¹⁶, gerando um dispêndio de R\$ 1.920.964,60.

Demonstra-se, portanto, a necessidade da normatização dessa forma de provimento, no sentido de conceituar o caráter temporário ou permanente do afastamento, assim como estipular prazo razoável para o enquadramento do servidor em uma ou outra condição.

2.4 Licença para acompanhamento de familiares

As licenças para tratamento de saúde em pessoa da família são reguladas por meio do Decreto Municipal nº 4.466/2006. Ainda, conforme preceitua a Instrução Normativa SRH nº 21¹⁷, de 13 de maio de 2014, o ônus por este tipo de afastamento é do Poder Público municipal.

De acordo com informações do setor de atendimento psicossocial da SME Cuiabá, entre janeiro e novembro de 2016 foram registrados¹⁸ 198 atendimentos referentes à concessão de licença para acompanhamento de familiar

em tratamento de saúde para servidores da educação. Do total de licenças concedidas para tratamento de saúde em pessoa da família, 40,90% referiram-se a professores.

Comparando-se estes dados com informações fornecidas pelo Cuiabá-Prev referentes ao período de 2015, é possível afirmar que houve um aumento de 29,41% no número de concessões deste tipo de licença para servidores da pasta. Naquela oportunidade, registrou-se um total de 153 concessões de licença para acompanhamento de familiar em tratamento de saúde.

Embora tenha aumentado o volume de licenciamento para este fim entre os servidores da educação, os dados do Instituto de Previdência demonstram que houve uma redução de 36,02% no número de professores beneficiários deste tipo de afastamento entre 2015 e 2016, uma vez que o número de concessões registradas diminuiu de 136 para 87 no período.

Ademais, em 2015, 87,74% das concessões deste tipo de afastamento na Secretaria de Educação beneficiaram professores. Esses dados demonstram que, ao contrário do que ocorre em relação às licenças médicas, auxílios-doença e readaptações, o afastamento para tratamento de saúde de familiar diminuiu proporcionalmente entre os professores e demais servidores da educação.

Entretanto, não se pode desconsiderar o fato de que a gestão municipal da educação é obrigada a substituir o professor afastado da sala de aula, na maioria das vezes por meio de contratos temporários.

2.5 Atuação do Instituto de Previdência Municipal de Cuiabá

De acordo com o Decreto nº 4.466, de 24 de agosto de 2006, art. 3º, o Cuiabá-Prev é o órgão competente para a concessão de licenças médicas que dependem de avaliação pericial. Sua Junta Médica é considerada oficial para fins de laudos e pareceres em casos de readaptação ou qualquer situação prevista em lei.

Ainda de acordo com a norma, art. 3º, § 2º, inciso I, independem de avaliação de perícia as licenças cujo prazo de duração não exceda a três dias, mediante apresentação de atestado médico à repartição em que o servidor está lotado.

¹⁶ Dados encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação em atendimento ao Ofício nº 30/2016/EDU.

¹⁷ Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados pelos servidores efetivos da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Poder Executivo Municipal, para solicitação de afastamento ou licença com ônus.

¹⁸ Relatório do setor de Atendimento Psicossocial da SME Cuiabá, encaminhado em atendimento ao Ofício nº 235/2016/EDU.

Segundo este dispositivo legal, em Cuiabá podem ser concedidos dois tipos de licenças médicas aos servidores: licença para tratamento de saúde e licença por motivo de doença em pessoa da família.

Diante disso, a análise realizou inspeção com o objetivo de conhecer a estrutura do setor e avaliar se as rotinas adotadas estavam de acordo com a legislação municipal e com o estatuto dos servidores públicos de Cuiabá.

O Instituto de Previdência Municipal de Cuiabá foi visitado em duas oportunidades, em 13/4/16 e 7/12/16, para aplicação de entrevistas e coleta de dados.

De acordo com as informações coletadas por meio de questionários e entrevistas, são realizados, em média, entre 35 e 50 atendimentos diários na unidade. Para tanto, a unidade conta com três profissionais médicos: um psiquiatra, um ortopedista e um clínico geral.

Ainda de acordo com as informações, a maior demanda do órgão ocorre na área da educação e as ocorrências não se resumem apenas aos cargos de professores. Constatou-se também que não há diferença significativa entre o quantitativo de licenças e afastamentos requeridos por professores do Ensino Fundamental e dos profissionais que atuam na Educação Infantil.

Depois da realização da visita e da análise das atividades exercidas pelo Cuiabá-Prev, constatou-se que, na oportunidade, a unidade apresentava estrutura física e de recursos humanos compatível com suas atribuições institucionais.

Ainda, de acordo com o gestor, a avaliação mais criteriosa da perícia médica do instituto foi essencial para coibir afastamentos por períodos mais longos do que os requeridos pelas linhas de tratamento das doenças a que os servidores eventualmente afastados são acometidos.

Nesse sentido, a perícia médica do Instituto de Previdência atua no sentido de readaptar aqueles profissionais que tivessem condições de exercer outras atividades, encaminhar para a inatividade aqueles que não tivessem mais condições de trabalhar e interromper a readaptação dos que já estivessem recuperados de suas limitações.

De acordo com informações encaminhadas pelo setor de Atendimento Psicossocial da Secretaria Municipal, 24 servidores do quadro se aposentaram por invalidez entre janeiro e novembro de 2016. Destes, 29% eram professores.

Sobre a atuação do Cuiabá-Prev destaca-se que, em 2016, a comissão formada em atendimento à Portaria Conjunta SME/SMGE nº 001/2015 realizou nova inspeção médica nos 311 servidores da Secretaria Municipal de Educação¹⁹ que se encontravam readaptados. Deste total, 89 (29%) eram professores.

Depois do estudo da Comissão de Controle de Processos de Readaptação, que utilizou o período de 12/2/16 e 22/6/16 como base, 53 dos 311 servidores da SME Cuiabá avaliados retornaram a suas atividades normais.

Tabela 3 – Conclusão das avaliações periciais realizadas nos 311 servidores readaptados da SME Cuiabá

Tipo de vínculo	Situação inicial	Situação após a avaliação			
	Em 12.2.16	Em 22.6.16			
Cargo Efetivo	Readaptados avaliados	Readaptações prorrogadas	Retornaram para Auxílio-doença	Retornaram às atividades	Aposentos/ licença-prêmio
Professor	29%	19,60%	3,90%	4,50%	0,60%
Técnico em Desenvolvimento Infantil	16%	10,60%	1,30%	4,50%	-
Técnico em Nutrição Escolar	28%	24,80%	-	2,90%	-
Técnico em Manutenção e Infraestrutura	27%	20,60%	1,60%	5,10%	-
Total	100%	75,60%	6,80%	17,00%	0,60%

Fonte: Cuiabá-Prev.

¹⁹ Conforme relatório enviado ao TCE-MT.

A comissão responsável por este trabalho também demonstrou o impacto financeiro que seria gerado pela volta dos docentes à sala de aula:

Considerando o distrato que a Secretaria poderia eventualmente realizar com os professores que foram contratados para substituir os afastados, seriam economizados mensalmente R\$ 86.173,95
(R\$ 1.034.087,40 ao ano).

Apenas para efeito de comparação, considerou-se o valor *per capita* aplicado na alimentação dos alunos da rede de Ensino Fundamental em Cuiabá, demonstrado em relatório de auditoria operacional realizada em 2015.

Segundo o estudo, a Secretaria Municipal de Educação aplicava naquele ano, em média R\$ 0,92 por estudante em alimentação escolar, valor esse que, multiplicado pelo número de alunos matriculados na Rede de Ensino Fundamental de Cuiabá ²⁰, totalizava R\$ 26.654,78. Assim, constata-se que somente a economia mensal dos R\$ 86.173,95 que são gastos com a substituição de profissionais afastados seria suficiente para triplicar o valor da alimentação dos estudantes.

Enfatiza-se, entretanto, que, de acordo com o art. 71 da Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), os dispêndios para aquisição de alimentação escolar não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, os recursos do Fundeb eventualmente economizados não podem ser utilizados para financiar tais ações. Trata-se tão somente de uma ilustração da materialidade da economia obtida.

Diante disso, resta claro a necessidade de análise criteriosa na concessão das licenças para tratamento de saúde – que têm como consequência o benefício do auxílio-doença a partir do 31º dia de afastamento – e de acompanhamento minucioso acerca da evolução do quadro dos licenciados.

²⁰ Conforme dados extraídos do QEDU, em 2015 haviam 29.129 alunos nas escolas urbanas e rurais da Rede de Ensino Fundamental de Cuiabá. Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/91-cuiaba/censo-escolar?year=2015&localization=0&dependence=3&education_stage=0&item=matriculas-no-ensino-fundamental>. Acesso em: 5 dez. 16.

3. Apresentação das causas, consequências e propostas

Na percepção de diretores, coordenadores pedagógicos e professores, a insuficiência de ações preventivas e fatores como carga horária excessiva, relação conflituosa com alunos, infraestrutura inadequada e dificuldades em relação à educação especial contribuem para o surgimento dos problemas de saúde decorrentes da atividade da docência.

3.1 Doenças que causam o afastamento

Por meio da aplicação do questionário eletrônico, indagou-se aos diretores das unidades escolares de Ensino Fundamental de Cuiabá quais são as principais razões para o afastamento de professores em suas unidades.

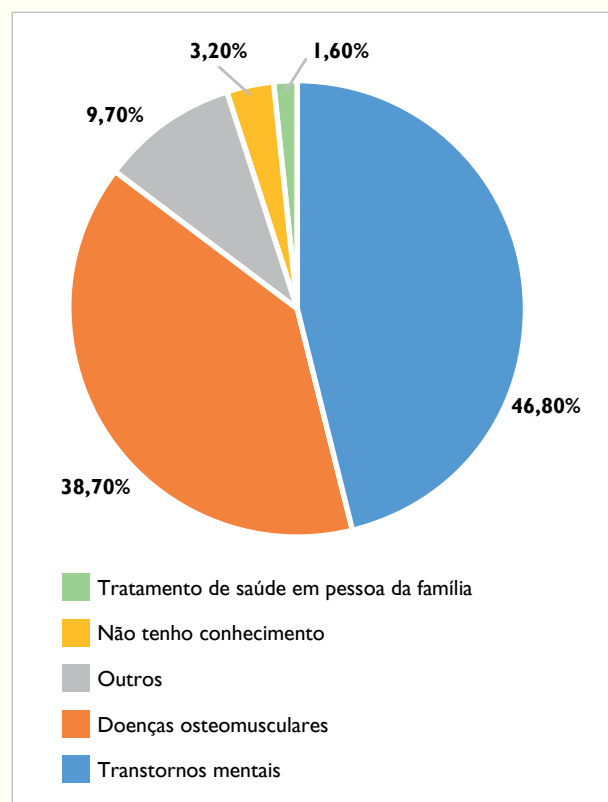
Depois da compilação das respostas, evidenciou-se que, de acordo com os respondentes, problemas de saúde relacionados ao exercício da profissão motivam 85,5% das licenças. O resultado é apresentado no gráfico 4:

Demonstra-se que as principais doenças que causam o afastamento de sala de aula são os transtornos mentais e comportamentais - CID "F" (depressão, síndrome de pânico, ansiedade, transtorno de humor e Síndrome de *Burnout*²¹) e as doenças do sistema osteomuscular - CID "M" (DORT/LER, tendinite, artrose, artrite e tenossinovite).

Esse panorama evidenciado em Cuiabá não é diferente do nacional. Estudos científicos também apontam que elementos ligados ao exercício da profissão contribuem para o adoecimento dos docentes.

As complicações de saúde mais frequentemente relacionadas com as exigências ergonômicas do trabalho docente dizem respeito aos sintomas osteomusculares e posturais.

Gráfico 4 – Principais causas para o afastamento de professores



Fonte: Pesquisa eletrônica.

21 O *burnout* ("consumir-se em chamas") é um tipo especial de estresse ocupacional que se caracteriza por profundo sentimento de frustração e exaustão em relação ao trabalho desempenhado, sentimento que aos poucos pode estender-se a todas as áreas da vida de uma pessoa.

Acerca do tema, em entrevista aplicada a representantes do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato

Grosso (Sintep), problemas vocais, causados pelo esforço excessivo e de forma recorrente da voz, foram elencados dentre os problemas de saúde enfrentados pelos professores.

A seguir, apresentam-se as principais causas dos afastamentos, considerando a percepção dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores e os dados apresentados pela Secretaria Municipal de Educação.

3.2 Principais causas dos afastamentos

3.2.1 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação

A saúde ocupacional é construída a partir de condições laborais adequadas para garantir qualidade de vida no trabalho, proteção à saúde dos trabalhadores, promoção do bem-estar físico, mental e social e prevenção de acidentes.

Para tanto e, com o objetivo de minimizar o surgimento de problemas de saúde relacionados à atividade da docência e as consequências que decorrem deste quadro, faz-se necessária a implementação de programas de prevenção e promoção à saúde dos trabalhadores do magistério.

Diante da existência de diagnóstico das doenças laborais que mais acometem os servidores da educação, a gestão deve atuar na conscientização dos profissionais acerca dos riscos inerentes às suas atividades diárias e da prevenção de lesões e de doenças ocupacionais. Ainda, deve estimular a prática de exercícios e a manutenção de rotinas saudáveis.

Sobre o tema, por meio de entrevista estruturada, a Secretaria Municipal de Educação, em 2016, afirmou que em Cuiabá existe programa voltado para a qualidade de vida e promoção à saúde dos profissionais do magistério. A gestora municipal da educação afirmou também que ações relacionadas à prevenção a doenças laborais podem minimizar o afastamento dos professores das salas de aula.

Diante disso, requereu-se²² o relatório mensal das atividades de promoção à saúde do trabalhador em 2016.

De acordo com os dados encaminhados, a unidade responsável por essas atividades é composta por cargos de

coordenador, educador de arte, educador físico, enfermeiro, massoterapeuta, técnico de enfermagem e fisioterapia. Ao todo, havia oito servidores lotados no setor, um em cada cargo, com exceção da fisioterapia (com dois servidores).

Ainda conforme o relatório mensal, os profissionais da equipe visitaram, em média, duas unidades escolares por semana, totalizando de 100 a 150 atendimentos por mês.

Dentre as atividades desenvolvidas pela unidade, destacam-se:

- a. ginástica laboral;
- b. auriculoterapia;
- c. massagens;
- d. atendimentos e orientação fisioterápica;
- e. campanhas de conscientização;
- f. aulas de canto, violão, ginástica e yoga;
- g. aferição de pressão arterial, frequência cardíaca e testes de glicemia.

Por outro lado, ao serem questionados na pesquisa eletrônica sobre a existência de ações ou programas de promoção à saúde laboral, **50% dos diretores respondentes afirmaram não ter conhecimento sobre o tema.**

Perguntou-se ainda aos gestores se havia em suas unidades profissionais do magistério participando de algum programa de promoção à saúde. Em 20% das unidades de Ensino Fundamental foi relatado que existiam profissionais participando deste tipo de programa.

Dos professores respondentes ao questionário presencial aplicado nas unidades escolares visitadas, **97,4% nunca haviam participado de programa de promoção à saúde realizado pela Secretaria Municipal de Educação.**

Ainda, 91,9% dos professores consideram importante a implantação de ação dessa natureza para toda a rede de profissionais do magistério.

A pesquisa eletrônica também objetivou identificar a percepção dos diretores e professores acerca de programas de prevenção e promoção à saúde laboral: 22,6% dos diretores e 2,6% dos professores consideram os programas satisfatórios ou razoáveis²³.

Considerando que a efetividade deste tipo de programa depende da participação do público-alvo, foi também questionado aos professores:

²² Ofício nº 235/2016/EDU encaminhado à Diretoria de Recursos Humanos da SME Cuiabá.

²³ Para essa questão, as opções eram: “Satisfatórios”, “Insatisfatórios”, “Nunca participei” e “Não se aplica”.

Você tem conhecimento de alguma ação ou programa de promoção à saúde voltado aos profissionais do magistério realizado pela Secretaria de Educação?

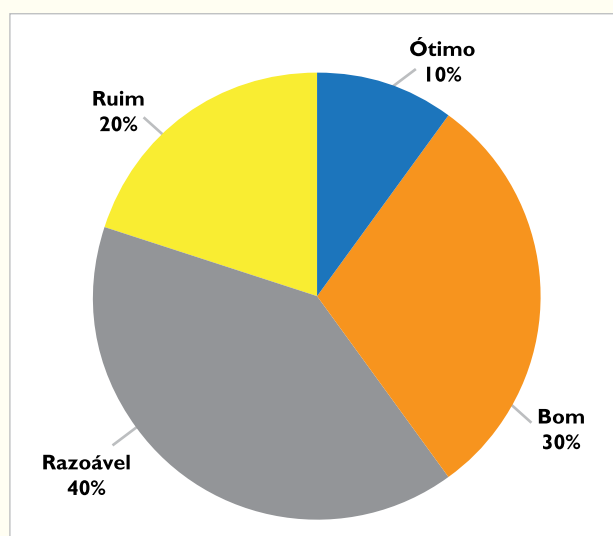


Apenas **15,8%** afirmaram conhecer os programas de prevenção a doenças laborais promovidos pela SME Cuiabá.

Sobre essa situação, em estudo acerca das readaptações, o Cuiabá-Prev recomendou à Secretaria Municipal de Educação a implementação de medidas preventivas voltadas, principalmente, para as doenças decorrentes da atividade laboral classificadas como CID “M” e “F”.

O estudo sugeriu ainda a reformulação da Instrução Normativa SRH nº 1/2012²⁴, no sentido de incrementar o rol e analisar com mais rigor os documentos e exames a serem solicitados aos candidatos aprovados em concurso público, a fim de detectar doenças incapacitantes preexistentes e incompatíveis com o exercício do cargo de ingresso.

Gráfico 5 – Percepção dos coordenadores sobre a sala de aula



Fonte: Equipe de auditoria a partir dos resultados dos questionários presenciais aplicados aos coordenadores pedagógicos.

3.2.2 Deficiências na infraestrutura das escolas e salas de aula

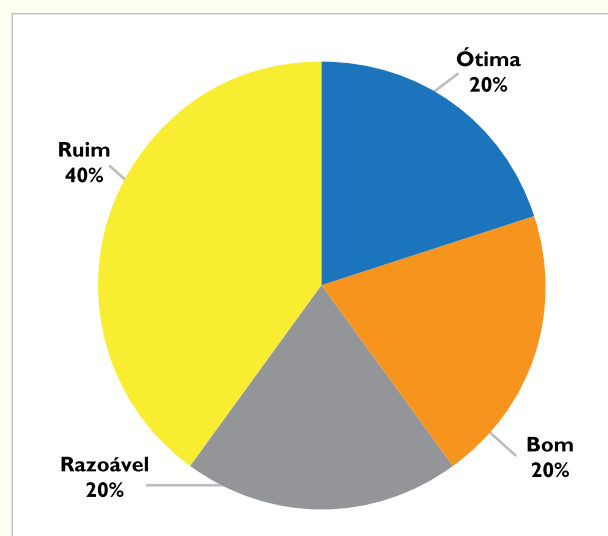
As condições de infraestrutura física do ambiente de trabalho impactam na qualidade de vida dos profissionais e no exercício das suas funções laborais e, por consequência, podem contribuir para os casos de afastamento em razão de enfermidades dos professores.

Nesse sentido, os coordenadores pedagógicos foram indagados acerca de aspectos estruturais de suas unidades, no que se refere à qualidade das salas de aula e à infraestrutura da unidade escolar.

No que se refere à sala de aula, sugeriu-se aos entrevistados considerarem em sua avaliação elementos como climatização, ventilação, nível de ruído, iluminação e tipo de lousa. Identificou-se que 80% das respostas situaram-se entre boa e regular, conforme demonstra o Gráfico 5.

Quanto à infraestrutura da unidade escolar, sugeriu-se aos coordenadores pedagógicos a avaliação das condições da edificação; disponibilidade de equipamentos e materiais didáticos; estrutura de informática; laboratórios (ciências e informática); biblioteca; e acessibilidade. Identificou-se que 60% das respostas situaram-se entre boa e regular, conforme demonstra o Gráfico 6:

Gráfico 6 – Percepção dos coordenadores sobre a infraestrutura da escola



24 Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados para admissão de pessoal efetivo mediante provimento em concurso público.

Ainda no que se refere ao tema, 60% dos coordenadores pedagógicos entrevistados afirmaram que a infraestrutura da unidade escolar influencia para a permanência dos professores.

Ainda, no que se refere à matéria, auditoria operacional²⁵ realizada no Ensino Fundamental em 2015, evidenciou problemas de infraestrutura nas escolas municipais. Na oportunidade, a rede municipal de Ensino Fundamental de Cuiabá foi contemplada na amostragem. Quanto aos municípios e unidades escolares avaliados naquela oportunidade, tem-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.

Situações similares ao panorama identificado na auditoria de 2015 foram averiguadas durante as atuais inspeções nas unidades escolares municipais de Cuiabá.

Na atual auditoria, em 54,54% das unidades escolares visitadas no município de Cuiabá foram constatadas fragilidades em relação à infraestrutura.

Desse modo, apesar de não estar diretamente relacionado ao escopo da auditoria atual, dada a gravidade das situações identificadas, foi emitida Nota de Auditoria²⁶ referente à estrutura física da **Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires**²⁷, conforme se demonstra:

- a. infraestrutura precária, face ao incêndio em parte da unidade e ausência de ações de correção da estrutura física danificada. O incêndio ocorreu em 5.7.14 e até a data da visita técnica²⁸ não havia sido realizada a reparação da escola em razão dos danos causados pela incidência do incêndio. Ou seja, há dois anos a Secretaria Municipal de

Educação não tomou providências para reformar a unidade escolar;

- b. sala de professores funcionando no corredor da escola, sem condições mínimas para a execução dos trabalhos;
- c. permanência dos alunos em sala de aula na hora da recreação, a fim de evitar acidentes no pátio, que se tornou local inseguro por haver escombros no local advindos do incêndio;
- d. rede elétrica sem manutenção, não permitindo a iluminação e ventilação adequada das salas de aula. Destaca-se que as lâmpadas e ventiladores queimam frequentemente, sendo que já ocorreu queda de ventilador em sala de aula colocando as crianças em risco.

Na entrevista aplicada à diretora escolar, verificou-se que a equipe gestora solicitou providências para a regularização da escola, por meio dos seguintes atos²⁹:

- a. Ofícios nº 102, 110, 122 e 124/2015 da Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires endereçados à Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá;
- b. Ofício nº 125CCZ/Divisa/2016 pelo Centro de Controle de Zoonoses, encaminhando relatório nº 64/2016 sobre a situação de risco na unidade educacional à Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá;
- c. Certidão de ocorrência nº 37/S. Op/1º BBM/2014 e Boletim de Ocorrência nº 2014.182990;
- d. Atas de relatos dos fatos registrados pela Escola em 7.6.14 e 14.8.15.

Registra-se que os fatos prejudicam a relação do processo de ensino-aprendizado na unidade escolar, oferecem riscos à saúde e bem-estar dos profissionais da educação e dos alunos, além de gerar prejuízos à infraestrutura da escola, que necessita de providências urgentes de limpeza e reforma.

As fotografias 1 a 4 ilustram a situação encontrada na Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires:

²⁵ Tribunal de Contas do Estado. Relatório da Auditoria Operacional na infraestrutura e transporte escolar no Ensino Fundamental em Mato Grosso. Autos digitais nº 222.755/2015.

²⁶ Nota de Auditoria nº 01/2016/AOP/TCE-MT referente à Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires, localizada na Rua Andradina, 99 – Bairro Novo Mato Grosso.

²⁷ Localizada na Rua Andradina, 99 - Bairro Novo Mato Grosso.

²⁸ A visita técnica realizada pela equipe de auditoria ocorreu em 27/7/16.

²⁹ Os documentos que comprovam os atos promovidos pela gestão escolar encontram-se no anexo 2 desta Nota de Auditoria.

Fotografia 1 – Situação encontrada na Escola Municipal Maria Betty de Souza Pires, visitada em 27/7/16



Fotografia 2 – Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma



Fotografia 3 – Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma



Fotografia 4 – Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma



Fonte: equipe de auditoria durante as visitas às unidades escolares.

Registra-se que as deficiências de estrutura física prejudicam a relação do processo de ensino-aprendizagem nas unidades escolares e oferecem riscos à segurança, saúde e bem-estar dos profissionais da educação e dos alunos.

No caso exposto, destaca-se que **há a necessidade de atuação imediata dos gestores, dada a gravidade das deficiências demonstradas.**

3.2.3 Carga horária excessiva

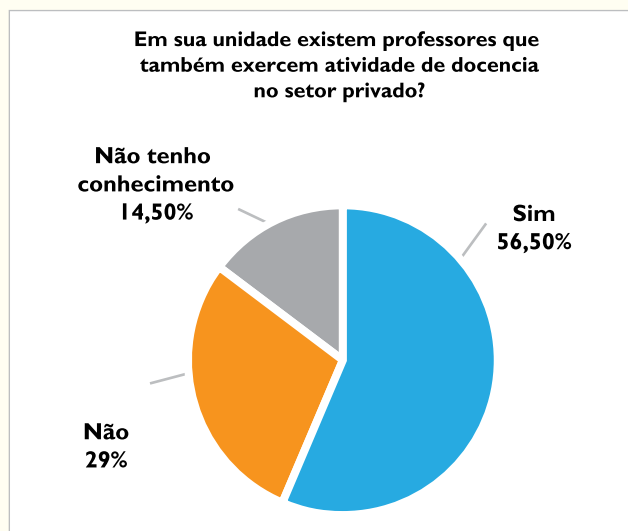
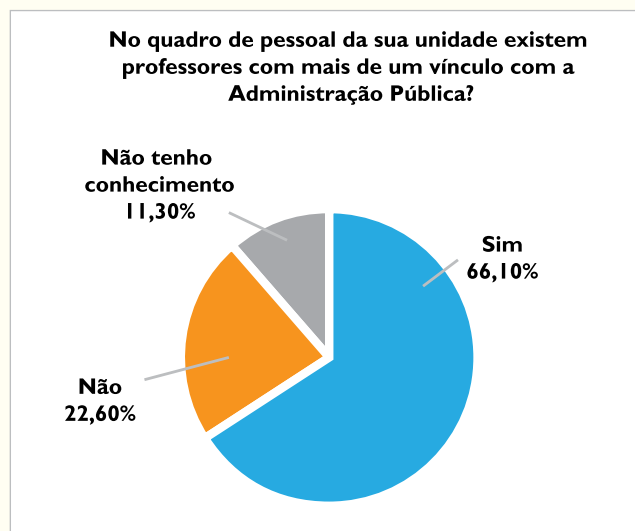
Por meio das respostas ao questionário eletrônico, observou-se que:

- a. 66,10% dos diretores escolares afirmaram que em sua unidade escolar existem professores que

têm mais de um vínculo de trabalho;

- b. 56,50% afirmaram que, em sua unidade, há professores que também exercem atividades no setor privado.

Gráfico 7 – Percepção dos diretores escolares de Cuiabá sobre os vínculos dos professores



Fonte: questionários eletrônicos aplicados aos diretores das escolas de Cuiabá.

Acerca desse panorama, destaca-se que a existência de vários vínculos de trabalho contribui para o esgotamento físico e mental dos docentes, culminando no surgimento de doenças decorrentes do estresse.

Identificou-se, ainda, que a maioria dos profissionais passa a ter vários vínculos, com a Administração Pública ou com o setor privado, em razão da insatisfação com a valorização financeira da carreira docente.

Esse assunto também foi contemplado no questionário eletrônico aplicado aos gestores das unidades escolares.

Em sua percepção, a carga horária excessiva pode contribuir para o aumento de doenças relativas à atividade de docência?



87,1% dos diretores responderam "sim"

O assunto foi abordado ainda por meio de entrevista³⁰ estruturada aplicada à secretária Municipal de Educação, no período da auditoria, professora Marioneide Angélica Kliemaschewk. Quando perguntada se:

Em sua percepção, a carga horária pode contribuir para o aumento de doenças relativas à atividade de docência?

a gestora da Educação em Cuiabá respondeu "sim"



A secretária de Educação ainda afirmou que a carga horária semanal para um professor se manter apto ao

³⁰ A entrevista foi aplicada em 31/3/16, na sede da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá.

exercício das funções, até a aposentadoria (25 anos) e sem ocorrência de doenças relativas à atividade de docência, seria de 20 horas semanais.

3.2.4 Conflitos entre professores e alunos

A análise também constatou, como fator de influência para o surgimento de doenças ocupacionais, a relação conflituosa entre docentes e alunos, semelhante ao que já ocorre em escala nacional. Objetivou-se obter a percepção dos diretores escolares por meio da pergunta:

Em sua opinião, eventuais conflitos entre alunos e professores contribuem para o aumento da carga de estresse destes profissionais e para o aumento do número de licenças/afastamentos por motivos de saúde?



83,9% acreditam que os conflitos entre professores e alunos podem influenciar para o surgimento de doenças ocupacionais

Ao serem perguntados:

Você já sofreu algum tipo de agressão física ou verbal por parte de alunos?



55,3% dos professores entrevistados responderam "sim".

Ainda, em entrevista realizada com representantes do Sintep, casos de violência decorrentes dos conflitos entre professores e alunos, dentre ameaças, conflitos e agressões verbais foram relatados à equipe de auditoria.

De acordo com profissionais entrevistados, as principais causas para esses conflitos são a indisciplina por parte dos alunos e a falta de interesse no desempenho dos alunos por parte dos pais.

3.2.5 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a educação especial

Identificou-se na auditoria que a não formação adequada para os profissionais do magistério para atender à política de inclusão de alunos com necessidades especiais também favorece as dificuldades encontradas em sala de aula.

Quando perguntado aos professores:

Você se sente qualificado para lidar com alunos que necessitam de educação especial?



78,9% dos entrevistados responderam "não".

Ainda nesse sentido, constatou-se que, na percepção dos gestores das unidades escolares:

- 54,1%** dos respondentes consideram a estrutura de sua unidade de ensino (salas de aula, acessibilidade, professores capacitados e sala de recursos) inadequada para atender os alunos que necessitam de educação especial;
- 50,8%** dos respondentes consideram que a inadequação da infraestrutura para lidar com a educação especial contribui para os afastamentos de professores das salas de aula.

3.3 Consequências

Conforme já demonstrado, a Secretaria Municipal de Educação reúne o maior número de servidores licenciados para tratamento de saúde e em readaptação, assim como beneficiários do auxílio-doença.

A primeira consequência decorrente desse panorama é a necessidade de contratação de profissionais temporários para suprir a ausência dos servidores afastados ou em readaptação.

Sobre isso, constatou-se³¹ que, em 2015, foram gastos R\$ 3.490.696,50 referentes à contratação de 1.258 professores temporários para suprir professores licenciados por motivos médicos ou em readaptação. Esse valor foi equivalente a 45,29% do que foi gasto na remuneração dos professores temporários em 2015.

Tal situação, além de causar impactos nos gastos totais com pessoal do Poder Executivo³², canaliza parte dos recursos financeiros que poderiam ser investidos em outras áreas.

Conforme revelou-se por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e de dados da SME, a folha da Educação (R\$ 288.176.498,59) representou 36,79% das despesas de pessoal do Poder Executivo municipal no exercício.

Ainda de acordo com o RGF, em 2015, os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram R\$ 783.381.257,18 e se posicionaram acima do limite de alerta (48,60%) disposto no inciso II do §1º do art. 59 da LRF.

Destaca-se, ainda, que a rede de ensino público municipal tem atualmente 2.710 professores contratados, ou seja, 58,38% do total (4.642).

Como consequência desse panorama de contratações temporárias e de substituição de professores em uma proporção elevada, há descontinuidade da atividade docente com impacto na qualidade do ensino ofertado nas escolas da rede de Ensino Fundamental.

Essa situação foi evidenciada por meio da percepção dos diretores respondentes à pesquisa eletrônica. Quando perguntados:

Em sua opinião, a descontinuidade do processo de ensino-aprendizagem causada pela substituição dos professores licenciados/readaptados é prejudicial para o desempenho escolar dos alunos?



90,3%
dos entrevistados
responderam "sim"

3.4 Propostas

O panorama apresentado acerca do programa de promoção à saúde dos professores da rede municipal de educação em Cuiabá demonstrou que, apesar de haver um departamento e estrutura específica, há necessidade de expansão das ações.

Conforme se demonstrou, oito unidades escolares são visitadas por mês. Contudo, o universo é de 147 escolas³³ de Ensino Infantil e Ensino Fundamental e com Educação de Jovens e Adultos na rede municipal. Por mês, são visitadas somente 5,44% das escolas.


³¹ Dados extraídos do relatório consolidado com resumo da folha de pagamento de 2015, encaminhado pela SME em atendimento ao Ofício nº 97/2016/EDU. Em 2015 foram gastos R\$ 7.706.868,68 com a contratação de 2.710 professores temporários, considerando todas as ocorrências e incluindo a substituição de professores licenciados.

³² Limitado em 54% da Receita Corrente Líquida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

³³ Fonte: Censo Escolar/Inep.

Tendo em vista a situação identificada e as motivações apontadas para o afastamento dos professores das salas de aula, seja por licenças médicas ou readaptações, propõe-

-se **recomendar à Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá que:**



1	articule-se, junto com o Poder Público municipal, para editar normas relativas à readaptação de função, promovendo a padronização dessa forma de provimento e estabelecendo prazos adequados para sua conversão de temporária em permanente;
2	implemente ações voltadas à promoção, recuperação da saúde e readaptação dos profissionais em razão de doenças decorrentes do exercício da profissão, principalmente em relação às patologias classificadas pelos CID "M" e "F";
3	promova o aprimoramento da estrutura do setor de atendimento psicossocial, dotando-o de equipe multidisciplinar suficiente para ampliar o número de visitas a unidades escolares;
4	reformule a Instrução Normativa SRH nº 1/2012*, no sentido de incrementar o rol e analisar com mais rigor os documentos e exames a serem solicitados aos candidatos aprovados em concurso público, a fim de detectar doenças incapacitantes preexistentes e incompatíveis com o exercício do cargo de ingresso;
5	<p>implemente as recomendações constantes no VOTO do conselheiro relator que deu conhecimento ao Relatório Técnico Conclusivo nº 225.755-15 – decorrente de auditoria operacional que avaliou a infraestrutura em escolas de Ensino Fundamental estaduais e municipais – e recomendou:</p> <p>b) às Secretarias Municipais de Educação que:</p> <p>b.1) normatizem e implementem procedimento para diagnosticar as necessidades de infraestrutura das escolas;</p> <p>b.2) estabeleçam critérios para priorizar a realização de obras nas escolas;</p> <p>b.3) mantenham atualizados instrumentos que permitam conhecer a situação e as necessidades da estrutura física das escolas;</p> <p>b.4) estruturam e mantenham equipe técnica suficiente para captar recursos financeiros voluntários destinados à educação pela esfera federal;</p> <p>b.5) planejem e acompanhem tempestivamente os projetos e ações relacionados à gestão da infraestrutura das escolas;</p> <p>[...]</p>

* Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados para admissão de pessoal efetivo mediante provimento em concurso público.

Com a implementação dessas medidas objetiva-se aumentar a eficiência da gestão em relação às readaptações de função, prevenir a ocorrência de doenças laborais e, por consequência, diminuir os afastamentos decorrentes de licenças médicas.

De modo semelhante, objetiva-se evitar prejuízos financeiros ao município e garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem na rede municipal de educação.

4. Panorama identificado em Várzea Grande

Limitações em relação à disponibilidade e encaminhamento de informações limitaram o estudo e impediram a continuidade da análise e a elaboração de relatório conclusivo referente ao município de Várzea Grande.

Durante os trabalhos foram aplicados questionários eletrônicos aos diretores de todas as unidades escolares de Ensino Fundamental da rede municipal, a fim de se obter a percepção destes gestores acerca do tema abordado neste estudo.

Nesse sentido, diretores, coordenadores pedagógicos e professores foram entrevistados nas 11 unidades escolares visitadas pela equipe de auditoria.

Assim, apresentam-se os resultados colhidos por meio da percepção destes profissionais de educação sobre os elementos que podem influenciar para o surgimento de doenças laborais e contribuir para os afastamentos de professores nesta rede de ensino.

4.1 Principais causas dos afastamentos na percepção dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores

4.1.1 Carga horária excessiva

Para os diretores das unidades escolares respondentes à pesquisa eletrônica, a carga horária pode contribuir de

maneira significativa para os afastamentos decorrentes de doenças laborais. Quando perguntados:

No quadro de pessoal da sua unidade existem profissionais do magistério que possuem mais de um vínculo com a Administração Pública?



86,7%
dos respondentes
informaram que
"sim"

Conforme já explanado neste relatório, a quantidade de vínculos que os profissionais têm contribui diretamente para o excesso de carga horária que, de acordo com

os gestores, influencia para o surgimento de doenças laborais.

Ao serem perguntados:

Em sua percepção, a carga horária excessiva pode contribuir para o aumento de doenças relativas à atividade de docência?



90% dos
respondentes informaram
que "sim"

4.1.2 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a educação especial

O tema educação especial também foi abordado durante a execução da análise por meio da pesquisa eletrônica encaminhada aos diretores das escolas de Ensino Fundamental da rede e aplicação de entrevistas estruturadas a professores e gestores das unidades escolares visitadas pela equipe de auditoria.

Ao serem abordados acerca do tema por meio das perguntas:

Você se sente capacitado para lidar com alunos que necessitam de educação especial? e
Você recebeu capacitação adequada para lidar alunos que necessitam de educação especial?



84,2% dos professores entrevistados responderam “**não**”

15,8% dos professores entrevistados responderam “**sim**”

Ainda, de acordo com a opinião de **51,4% dos docentes entrevistados nas escolas visitadas em Várzea Grande, a unidade de ensino** (considerando salas de aula, condições de acessibilidade, sala de recursos e oferta de capacitações para os professores) **não dispõe de infraestrutura adequada para atender os alunos que necessitam de educação especial.**

Para **72,7% dos diretores** participantes, **as condições estruturais relacionadas à educação especial influenciam para o afastamento dos professores.**

4.1.3 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação

Durante o estudo, constatou-se também a insuficiência na oferta de programas de promoção à saúde e prevenção a doenças laborais por parte da gestão municipal da educação.

Nas inspeções às unidades escolares selecionadas na amostragem, o assunto foi abordado por meio de aplicação de entrevistas estruturadas aos profissionais de educação.

Quando perguntados:

Você tem conhecimento de alguma ação ou programa de promoção à saúde voltado aos profissionais do magistério realizado pela Secretaria de Educação?



97,4% dos professores responderam “**não**”.

Em seguida, ao serem questionados acerca da participação em eventuais programas de promoção à saúde realizados pela Secretaria de Educação, **100% dos professores entrevistados responderam negativamente.**

Por outro lado, **55,3% dos professores entrevistados afirmaram que já haviam se afastado por motivos de saúde.**

Ainda, **96,3% dos professores que já haviam se licenciado por motivos de saúde informaram “não” ter recebido acompanhamento da Administração durante o período de afastamento.**

Quanto à importância das ações de promoção à saúde dos docentes, vale frisar que, de acordo com os diretores entrevistados durante as visitas, **60% dos afastamentos de profissionais do magistério ocorrem em função de problemas de saúde decorrentes da atividade laboral**, tais como transtornos mentais e doenças osteomusculares.

4.1.4 Conflitos entre professores e alunos

Assim como ocorre na rede de Ensino Fundamental de Cuiabá, foram identificados conflitos na relação entre professores e alunos nas unidades escolares visitadas em Várzea Grande.

Na aplicação de entrevistas estruturadas aos docentes, a matéria foi abordada perguntando-se a estes profissionais:

Você já sofreu algum tipo de agressão física ou verbal por parte de alunos?



78,9% dos professores participantes das entrevistas responderam “sim”.

4.2 Propostas

Tendo em vista as limitações que impediram a continuidade do trabalho no que se refere à disponibilidade, tempestividade e confiabilidade das informações, propõe-

-se recomendar à **Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande** que:

1

elabore e mantenha atualizado levantamento acerca das concessões de licenças de professores para tratamento de saúde, readaptações e acompanhamento de pessoa da família, de forma a identificar, no mínimo: a quantidade e períodos de afastamentos, as principais causas das licenças, as principais doenças relacionadas a esses afastamentos (CID), o perfil dos profissionais que mais se licenciam, os custos decorrentes das licenças e a análise histórica do panorama municipal nos últimos anos.

Com a implementação dessa medida, objetiva-se que a Secretaria Municipal obtenha os insumos mínimos necessários à avaliação dos atuais impactos do absenteísmo de professores na sua rede de ensino e possa, dessa forma, mitigar os efeitos e razões dos afastamentos.

Diante da ausência de programas/ações de prevenção a doenças laborais e de promoção à saúde dos profissionais do magistério, propõe-se também recomendar à **Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande** que:

2

implemente ações voltadas à promoção, recuperação da saúde e prevenção a doenças laborais dos profissionais de educação, com a definição de equipe multidisciplinar responsável pela execução dessas ações ou programa.

Com a implementação dessa medida, objetiva-se prevenir a ocorrência de doenças laborais e, por consequência, diminuir os afastamentos decorrentes de licenças médicas.

De modo semelhante, objetiva-se garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem na rede municipal de educação.

5. Conclusão

O objetivo deste trabalho foi avaliar as ações governamentais voltadas para a diminuição dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande.

Conforme já foi explicitado, limitações em relação ao encaminhamento ou inexistência de informações prejudicaram a análise e impediram a continuidade da auditoria em relação à rede de ensino de Várzea Grande. Isso impossibilitou a apresentação de relatório que demonstrasse, com razoável segurança, o panorama naquele ente em relação ao tema proposto.

Com relação ao município de Cuiabá, concluiu-se que as patologias que levam ao afastamento dos professores seguem a mesma lógica que estudos científicos já apontaram em relação a outras redes de ensino do país, ou seja, com prevalência dos CID “M” (doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo) e CID “F” (transtornos mentais e comportamentais).

Constatou-se, ainda, que a Secretaria Municipal de Educação tem diagnóstico acerca das doenças que mais acometem os profissionais efetivos lotados no setor, assim como do impacto financeiro em face da necessidade de contratação de professores temporários para substituir os docentes afastados.

No que se refere às readaptações de função - que também são consequência das patologias que acometem os professores - a análise demonstrou a necessidade de atualização da legislação municipal, no sentido de padronizar o enquadramento do provimento (temporário e permanente) e estipular prazo adequado para tanto.

Identificou-se também que fatores como carga horária excessiva, relação conflituosa com alunos, infraestrutura inadequada, deficiência de capacitação dedicada à educação especial e insuficiência de ações preventivas a doenças laborais contribuem para o surgimento dos problemas de saúde decorrentes da atividade da docência.

Inteiro Teor

Para ler o Relatório de Auditoria na íntegra basta acessar <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/85175>>.

Ou se você quiser ver o trâmite completo do Processo nº 230.928/2016, acesse <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/230928/ano/2016>>.



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO



PubliContas

Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

ISBN 978-85-98587-96-7



9 788598 587967