




QUALIDADE DAS INSTALAÇÕES FÍSICAS DAS ESCOLAS

Sumário executivo



Tribunal de Contas do Distrito Federal



Auditoria Operacional para Análise da Qualidade das Instalações das Escolas Públicas do Distrito Federal (em 2011)

Sumário executivo

Inácio Magalhães Filho
Conselheiro-Relator

Missão do TCDF

“Gerar benefícios para a sociedade por meio do aperfeiçoamento e controle da gestão dos recursos públicos do DF”

Composição em 2013

Conselheiros

Inácio Magalhães Filho – Presidente
Anilcéia Luzia Machado – Vice-Presidente
Manoel Paulo de Andrade Neto
Antonio Renato Alves Rainha
Paulo Tadeu Vale da Silva
José Roberto de Paiva Martins

Ministério Público

Demóstenes Tres Albuquerque – Procurador-Geral
Márcia Ferreira Cunha Farias
Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Marcos Felipe Pinheiro Lima

Introdução

Em virtude da necessidade de conhecer a real situação das instalações físicas das escolas públicas do Distrito Federal e os problemas relacionados à atividade de manutenção e reforma das unidades de ensino da rede pública, realizaram-se quatro auditorias operacionais no início dos anos de 2007 a 2010. Os resultados foram apresentados nos Processos n^{os} 37711/06, 2380/08, 3080/09 e 3239/10, respectivamente.

O presente trabalho consiste no quinto exame consecutivo da série histórica sobre as instalações físicas das escolas públicas do Distrito Federal e segue metodologia e critérios idênticos aos utilizados nos trabalhos anteriores.

Contextualização

2.1 O que foi auditado

A equipe de auditoria do TCDF avaliou o estado das instalações físicas das escolas da rede pública do Distrito Federal, de todos os níveis e modalidades de ensino, cuja conservação e manutenção estão a cargo da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal-SEDF. Dados da execução orçamentário-financeira dos exercícios de 2007 a 2010 dos serviços de manutenção e de reforma das escolas foram levantados. Para esta análise, os auditores nortearam-se pelas seguintes perguntas:

- A Qual é a situação das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal?
- B Qual é a avaliação feita pelos diretores das escolas quanto às condições das instalações físicas das escolas?

- C As instalações físicas das escolas são compatíveis com as atividades que devem ser desenvolvidas pelo nível e modalidade de ensino oferecidos?

2.2 Como foi realizada a auditoria

A equipe analisou documentos encaminhados pela SEDF e informações obtidas de pesquisa de opinião colhida por meio de questionário enviado aos 639 diretores das escolas da rede pública do Distrito Federal via *internet*, excluídas as instituições conveniadas. O percentual de questionários respondidos sobre a situação das instalações físicas das escolas foi de 78%.

Para garantir 95% de confiabilidade na análise, utilizaram-se informações da auditoria anterior na preparação da amostra representativa. Assim, o campo amostral ficou definido em 50 unidades em um universo de 639 escolas. As 50 escolas que compuseram a amostragem foram visitadas entre 31 de janeiro de 2011 a 02 de fevereiro de 2011, semana anterior ao início das aulas.

A fim de assegurar a participação proporcional das 14 Diretorias Regionais de Ensino (DRE's) no total de 50 escolas, realizou-se amostragem aleatória sistemática.

Composição da amostra selecionada

DRE	Número de escolas visitadas
Brazlândia	3
Ceilândia	7
Gama	4
Guará	1

N. Bandeirante	3
P. Piloto/ Cruzeiro	8
Paranoá	2
Planaltina	5
Recanto das Emas	2
Samambaia	3
Santa Maria	2
São Sebastião	1
Sobradinho	4
Taguatinga	5
Total	50

Adotou-se planilha com vários itens e/ou aspectos presentes em um estabelecimento escolar – tais como muros, pátio, quadra de esporte, instalações elétricas e hidráulicas, banheiros, pisos e paredes, pintura e os componentes das salas de aula – divididos em áreas e setores. A cada item foram atribuídos percentuais de avaria que crescem na mesma proporção dos danos ou inadequações identificados (avaliação negativa).

O percentual de avaliação negativa de cada item foi multiplicado por um peso atribuído a ele, acentuando a contribuição de pontos mais importantes e amenizando os menos graves. Ao final, os percentuais de todos os itens, multiplicados pelos seus pesos, foram somados e o total foi dividido pelo somatório dos pesos, resultando em um número entre zero e um, denominado o Percentual Ponderado de Itens Avaliados Negativamente (PPIAN). No cálculo final do PPIAN, o percentual de dependências interditadas (áreas das escolas interditadas pela impossibilidade de uso e que por isso não foram motivo de avaliação) é acrescido ao somatório dos percentuais de avaliações negativas.

O PPIAN é diretamente proporcional à necessidade de reparos que a escola apresenta. Quanto maior esse Percentual Ponderado, mais extensos e graves são os danos.

Resultados

3.1 **Situação das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal**

As condições das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal no início de 2011 estão piores que no ano anterior e continuam insatisfatórias, pois mais de 85% das unidades de ensino carecem de reparos moderados ou grandes, em função da insuficiência dos serviços de manutenção ofertados pelo governo.

A avaliação das instalações físicas das escolas ocorreu de forma objetiva, por atribuição dos PPIANs calculados para as amostras sorteadas (ver abaixo) e por meio de registro fotográfico das dependências das unidades visitadas.

Avaliação das instalações físicas das escolas		Avaliação das instalações físicas das escolas	
Escola	PPIAN	Escola	PPIAN
GAM – Cil do Gama	4,66%	SOB EC – Boa Vista	20,95%
PP/CRUZ – JL 21 de abril	5,58%	PP/CRUZ – EC 314 Sul	21,34%
PP/CRUZ – CIL 02	6,07%	PLA – EC 03	21,37%
PP/CRUZ – CEE 01	6,26%	SSB – EC 104	21,44%
GAM – EC 21	7,50%	BRAZ – CEF 03	21,74%
PAR – EC Café sem troco	9,56%	TAG – EC 39	22,00%
PP/CRUZ – CED Lago Norte	11,38%	TAG – EC 10	22,06%
RF – CEI Riacho Fundo II	11,57%	CEI – EC 10	22,40%
CEI – EC 25	12,80%	SOB – CEF Prof Carlos Mota	22,47%
GAM – CEF 09	13,14%	SAM – CEF 504	23,78%
BRAZ – CEF Vendinha	14,17%	SAM – EC 318	25,15%
PP/CRUZ – EC 115 Norte	14,59%	PLA – EC Aprodarmas	26,48%
PLA – EC Palmeiras	15,54%	TAG – EC Guariroba	26,50%
REC – EC 404	16,03%	NB – CED 01	28,07%
PLA – CED 01	16,84%	GAM – EC 02	30,59%
SOB – CEI 01	16,97%	CEI – CEF 07	31,65%
STM – EC 206	17,22%	CEI – CEF 25	32,11%
PP/CRUZ – EC 708	17,38%	BRAZ – EC Chapadinha	33,19%
STM – CEF 316	17,42%	TAG – CEF 18	34,12%
GUA – CEF 10	17,43%	SOB – CAI C Júlia Kubitschek	34,79%
REC – CEF 306	17,93%	SAM – EC 152	34,91%
TAG – CEE 01	18,09%	NB – EC Ipê	36,63%
PAR – CED Darcy Ribeiro	18,69%	PLA – CEF JK	40,17%
CEI – EC 40	18,84%	PP/CRUZ – CEF 06	40,75%
CEI – CEE 02	19,58%	CEI – EC 59	50,61%

- 1 CED – Centro Educacional; CEF – Centro de Ensino Fundamental; CEM – Centro de Ensino Médio; EC – Escola Classe; JL – Jardim de Infância; CAIC – Centro de Atendimento Integrado da Criança; CEE – Centro de Ensino Especial; CIL – Centro Interescolar de Línguas; CEI – Centro de Ensino Infantil.
- 2 PAR – Paranoá; PP /CRUZ – Plano Piloto/Cruzeiro; PLA – Planaltina; SOB – Sobradinho; GUA – Guará; GAM – Gama; BRAZ – Brazlândia; CEI – Ceilândia; TAG – Taguatinga; STM – Santa Maria; REC – Recanto das Emas; NB – Núcleo Bandeirante; SAM – Samambaia; SSB – São Sebastião.

A partir dos dados acima, calculou-se a média dos PPIAN (21,41%), a margem de erro ($\pm 2,76\%$) e o desvio padrão (9,97%). A média supera a de 2010 (19,29%), enquanto os demais valores mantiveram-se próximos daqueles encontrados anteriormente.

Assim como nas auditorias passadas, foram consideradas em boas condições as escolas com PPIAN inferior a 10%. Acima de 10% até 25%, considerou-se com necessidade moderada de reparos. Valores superiores a 25% até 40% foram tidos como ruins. E escolas com PPIAN acima de 40% foram consideradas em péssimas condições.

Considerando a distribuição da amostra dos PPIANs como normal, calcularam-se as probabilidades de encontrar escolas em cada faixa de pontuação atribuída. Os resultados foram os seguintes:

- 12,63% das escolas estavam em boas condições ($PPIAN \leq 10\%$);
- 51,43% apresentavam necessidade moderada de reparos ($10\% < PPIAN \leq 25\%$);
- 32,83% estavam em condições ruins ($25\% < PPIAN \leq 40\%$);
- 3,12% estavam em péssimas condições ($PPIAN > 40\%$).

Desse modo, pode-se concluir que, antes do início das aulas, em 2011, na rede pública de ensino do Distrito Federal, 87,4% das escolas estavam com instalações físicas carentes de manutenção, em condições insatisfatórias para receber os alunos. Comparando-se aos resultados de anos anteriores, constata-se que a situação quase não se alterou de 2007 a 2008, apresentou leve melhora em 2009, piora no início de 2010 e piora ainda maior no mesmo período em 2011. Os gráficos a seguir expõem as avaliações empreendidas de 2007 a 2011.

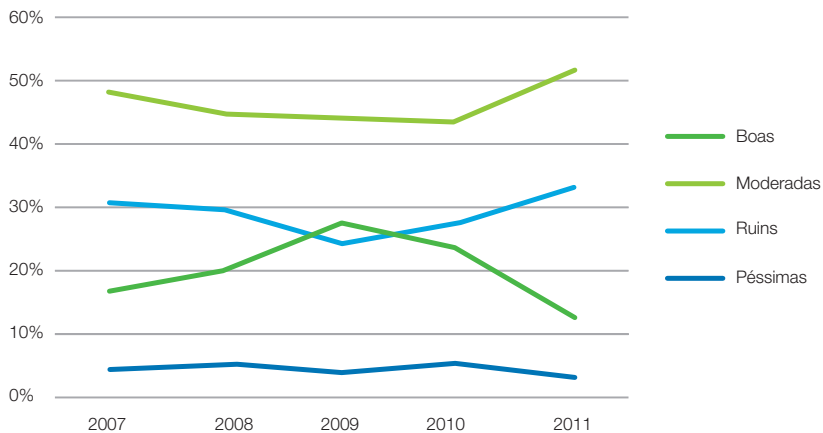


Gráfico 1:
Situação das instalações no tempo

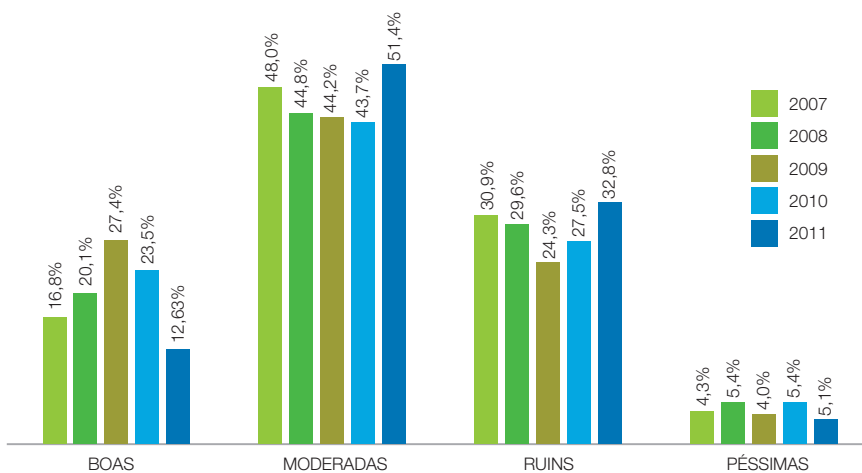


Gráfico 2:
Condições das instalações físicas das escolas

Fonte:
Processos – TCDF n°s 37711/06, 2380/08, 3080/09, 3239/10 e 1630/11

Principais causas e efeitos

As condições insatisfatórias das instalações físicas das escolas públicas distritais devem-se aos mesmos fatores apontados em análises anteriores: manutenção insuficiente dos prédios e grande número de escolas que não dispõem de todas as dependências necessárias ao desenvolvimento das atividades previstas na grade curricular. A consequência é a diminuição da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, o desestímulo profissional do corpo docente e, por conseguinte, o favorecimento da queda do desempenho escolar dos alunos.

A SEDF informou que, no período entre o início das aulas de 2010 e de 2011, foram reformadas apenas seis escolas. No mesmo período, sete novas escolas foram construídas. Diante do número de unidades em condições insatisfatórias apontadas na auditoria de 2010 (76,5%), conclui-se que a manutenção promovida pela Secretaria continua muito aquém da necessária.

3.2 Condições das instalações físicas das escolas na ótica dos diretores

Os diretores das escolas avaliaram as condições das instalações físicas das unidades de ensino em 2011 preponderantemente como regulares, conforme ocorreu em anos anteriores.

O questionário remetido aos diretores via *internet* incluiu questões sobre a avaliação das condições das instalações físicas das escolas. Ao todo, 497 dos 639 questionários foram respondidos, 78% do total. De acordo com a avaliação, as instalações em boas condições representaram 26,4%; as

regulares, 43,1%, e as ruins, 30,6%. O resultado aproxima-se dos obtidos em auditorias anteriores. Os valores calculados a partir das visitas às escolas antes do início das aulas também demonstraram números similares, à exceção das instalações boas, cujo valor ficou inferior na comparação do índice atribuído pelos diretores.

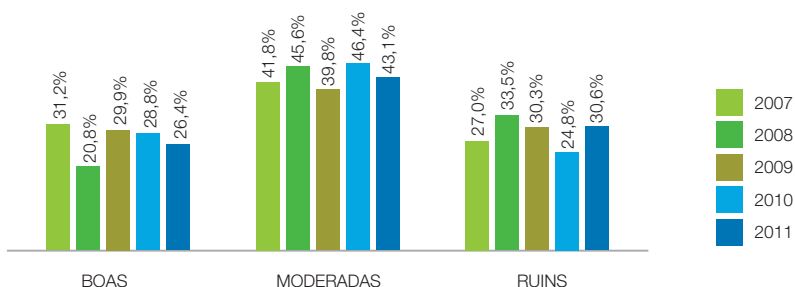


Gráfico 3:

Avaliação das instalações físicas das escolas pelos diretores

Fonte:

Processo – TCDF n°s 37711/06, 2380/08, 3080/09, 3239/10 e 1630/11

Os diretores também atribuíram notas às instalações físicas das unidades escolares em uma escala de zero a dez. A média foi de 5,7 pontos. Em 2010 e 2009, a média atingiu 5,9; e em 2008 e 2007, foi de 5,3 e 6,2, respectivamente.

Principais causas e efeitos

A avaliação regular decorre da manutenção insuficiente dos prédios e do grande número de escolas que não dispõem de todas as dependências necessárias ao desenvolvimento das atividades previstas na grade curricular. Os efeitos disso são o grande número de escolas com instalações físicas danificadas e em condições insatisfatórias, o que prejudica o processo de ensino-aprendizagem.

3.3 Compatibilidade das instalações físicas das escolas com as atividades que devem ser desenvolvidas

As instalações físicas da maioria dos estabelecimentos de ensino são incompatíveis com as atividades curriculares que nelas devem ser desenvolvidas, na ótica dos diretores

No questionário encaminhado aos diretores perguntou-se: “A atual estrutura física da sua escola é compatível com as atividades que são exigidas pela grade curricular e pelo nível de ensino oferecido?”. Pelas respostas, verificou-se que em 71,8% das escolas não há adequação entre as instalações existentes e as atividades curriculares que nelas devem ser desenvolvidas. Os dados foram agrupados por regiões, tipos de escola e nível de ensino. Em todos os grupos, constatou-se a incompatibilidade das instalações com as atividades curriculares.

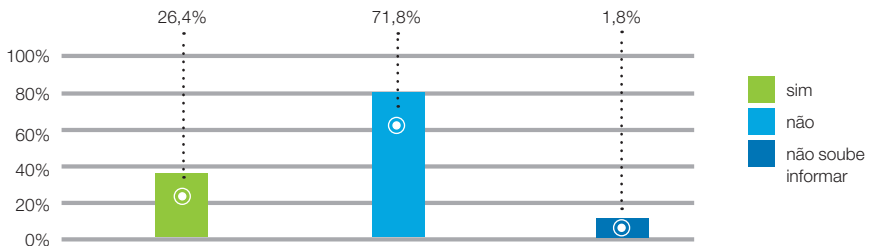
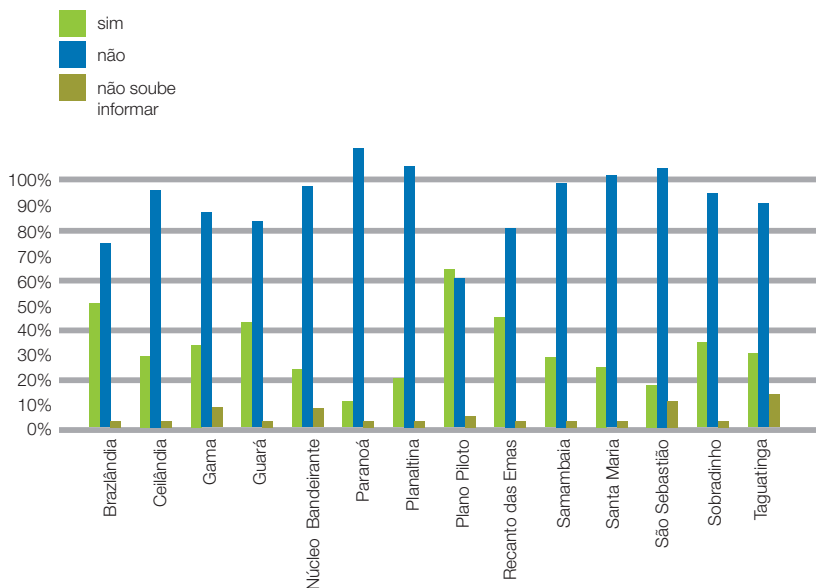


Gráfico 4:
Compatibilidade entre a escola e as atividades

**Gráfico 5:**

Compatibilidade das instalações físicas das escolas com as atividades – por DRE

Fonte:

Processos – TCDF nºs 37711/06, 2380/08, 3080/09, 3239/10 e 1630/11

Nas DRE's de Paranoá, Planaltina, Ceilândia, São Sebastião e Santa Maria estão os casos mais insatisfatórios de incompatibilidade da estrutura das escolas com as atividades curriculares. Os menos críticos estão nas DRE's de Plano Piloto e Brazlândia.

Analisando-se por tipo de escola, prevalece a compatibilidade apenas nas Escolas-Parque, Jardins de Infância e Centro de Educação de Jovens e Adultos. Nos demais tipos, a incompatibilidade é predominante, chegando a 80% nos centros de ensino fundamental. Por nível de ensino, a situação também é de total incompatibilidade, com destaque negativo para as escolas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental.

Compatibilidade das instalações físicas das escolas com as atividades – por nível de ensino

Escola	Sim	%	Não	%	Não sei	%
Infantil	52	26%	148	74%	0	0%
Anos 1 a 5	76	23,8%	236	74%	7	2,2%
Anos 6 a 9	38	21,8%	136	78,2%	0	0%
Ensino Médio	20	29,9%	45	67,2%	2	3%
EJA	21	23,9%	66	75%	1	1,1%
Ensino Especial	23	25,3%	67	73,6%	1	1,1%

Fonte: Processos – TCDF nºs 37711/06, 2380/08, 3080/09, 3239/10 e 1630/11

No gráfico seguinte, fica claro que o problema da incompatibilidade é antigo:

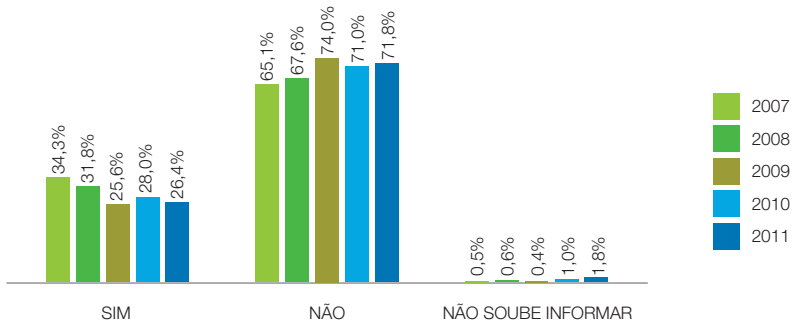


Gráfico 6:

Compatibilidade das instalações físicas das escolas com as atividades – 2007/2010

Fonte:

Processos – TCDF nºs 37711/06, 2380/08, 3080/09, 3239/10 e 1630/11

Os diretores também responderam sobre as dependências e facilidades que as escolas dispõem e indicaram, entre 18 itens, os que existem em suas escolas. Verificou-se que as escolas enfrentam inadequações de toda ordem, desde falta de rampas de acessibilidade, laboratórios de informática, quadras poliesportivas, refeitórios para os alunos da educação integral, até sérios problemas estruturais. As escolas CEM Setor Leste do Plano Piloto e CEF 11 de Taguatinga têm 48 anos cada e nunca passaram por reforma. A CEF 01 do Planalto, na DRE Plano Piloto/Cruzeiro, está em um prédio provisório, que precisa ser demolido e reconstruído, há mais de 30 anos.

Principais causas e efeitos

A ausência de condições adequadas e o envelhecimento constante das instalações físicas decorrem da precária manutenção dessas instituições. Em 2009, 2,61% das despesas realizadas pela SEDF e pelo FUNDEB foram destinadas a reformas, construções e reconstruções de unidades de ensino e, em 2010, apenas 0,75%, o menor índice desde 2007 (veja a seguir)

Despesa realizada pela SEDF e Fundef/Fundeb no elemento de despesa 51 – obras e instalações

Tipo de obra	2007	2008	2009	2010
Reforma/Ampliação de unidades de ensino	9.728	10.464	6.583	1.285
Reconstrução de unidades de ensino	4.190	284	5.788	1.023
Construção de novas unidades de ensino	17.144	24.745	59.601	19.069
Total	31.061	35.494	71.972	21.377
Percentual sobre o total de gastos	2,23%	1,44%	2,61%	0,75%

Fonte: Siggo. Valores corrigidos para 2010 pelo IPCA – médio

Foram repassados às escolas, no exercício de 2010, R\$5,5 milhões de recursos federais pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e R\$ 12,9 milhões de recursos

distritais por meio do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Parte desses recursos pode ser destinada a pequenos reparos, mas os problemas estruturais cabem à SEDF, que deve manter as escolas com instalações em condições adequadas.

A inadequação das instalações favorece a queda da qualidade do processo de ensino-aprendizagem e o desestímulo profissional do corpo docente.

Conclusão

Para bem cumprir a sua função educadora é necessário que a unidade escolar disponha de instalações compatíveis com as atividades curriculares a serem desenvolvidas.

Entretanto, esta auditoria identificou que, no início de 2011, mais de 85% das escolas careciam de reparos moderados ou grandes. Sob a ótica dos diretores de escola consultados, quase $\frac{1}{3}$ dos prédios escolares encontravam-se em estado de conservação ruim e a grande maioria das unidades não contavam com instalações compatíveis com as atividades pedagógicas demandadas.

Historicamente, a situação encontrada no início de 2007 permaneceu praticamente inalterada até a avaliação do início de 2008, apresentou leve melhora em 2009, piora no início de 2010 e piora ainda maior em 2011.

Durante os cinco últimos anos não foram empreendidas as medidas de manutenção preventiva e recuperação das unidades escolares, o que agravou a situação das instalações físicas, considerada insatisfatória desde 2007.

Determinações

Para sanar os problemas levantados nesta auditoria e não resolvidos desde 2007, o TCDF, por meio da Decisão nº 3.613/2012, determinou à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que tomasse providências para recuperar, adequar e conservar as instalações físicas das escolas da rede pública distrital, adotando, entre outras medidas:

- A definição de cronograma de reformas/adaptação das escolas que apresentem demanda para esse tipo de serviço;
- B planejamento dos serviços de manutenção a serem realizados em cada exercício e indicação dos recursos financeiros necessários;
- C elaboração de planilha com os serviços de manutenção preventiva e/ou corretiva solicitados, e considerados necessários pelo setor técnico competente, com a especificação das datas previstas para a respectiva prestação dos serviços demandados, bem como as datas da realização à medida que forem executados;
- D levantamento das necessidades de adaptações nos vários estabelecimentos de ensino considerados impróprios ao atendimento da clientela e provimento dessas escolas com os equipamentos e funcionalidades necessários às modalidades e níveis de ensino oferecidos.

Benefícios esperados

Espera-se com as determinações oferecidas por meio da Decisão nº 3.613/2012 que o GDF:

- A ofereça instalações físicas satisfatórias que sejam compatíveis com as atividades de ensino-aprendizagem desenvolvidas em cada estabelecimento de ensino;
- B melhore a qualidade do processo de ensino-aprendizagem;
- C estimule o profissional do corpo docente;
- D favoreça a evolução do desempenho escolar dos alunos.

Auditoria Operacional para Análise da Qualidade das Instalações das Escolas Públicas do Distrito Federal (em 2011)

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública

Secretário: Luiz Genécio Mendes Jorge

Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos

Diretor: Henirdes Batista Borges

Equipe de Auditoria

Auro Shiguenari Yoshida
Fabrício Bianco Abreu
Henirdes Batista Borges
Joana D'Arc Lázaro
José Cantieri Marques Vieira
José Hígino de Souza
Maria Angélica Gonçalves Reis

Traço Leal Comunicação

Projeto Gráfico e Diagramação: Carol Luz
Direção de Arte: Plínio Fernandes
Arte da capa: Diego Gomes

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública
Praça do Buriti – Ed. Palácio Costa e Silva (Anexo) – 7º andar
Brasília – DF – CEP 70075-901
Telefone: (61) 3314-2150

Distrito Federal. Tribunal de Contas.

Auditoria operacional para análise da qualidade das instalações das escolas públicas do Distrito Federal (em 2011): relatório/Cons. Relator: Antonio Renato Alves Rainha. Brasília, 2013

32p.: 21 cm. (Sumário executivo).

1. Auditoria operacional. 2. Qualidade das Instalações das Escolas Públicas (em 2011). 3. Distrito Federal. I. Título. II. Rainha, Antonio Renato Alves. Conselheiro-Relator.

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Palácio Costa e Silva, Praça do Buriti
CEP 70075-901 Brasília, DF
PABX: (61)3314-2110



Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão



**BANCO
INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO**