

VOTO

Trata-se de auditoria operacional coordenada que teve por objetivo avaliar: a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental; a aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR-infraestrutura); e ainda a efetividade dos controles administrativos do Ministério da Educação – MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para tais programas.

2. Este trabalho é parte dos esforços do TCU de aumentar a abrangência das atividades fiscalizatórias e de promover ampla integração com outras instituições de controle, a fim de alcançar as diversas etapas de execução das políticas públicas e aferir a efetividade e a regularidade na aplicação dos recursos.

3. No total, com a participação de oito secretarias de controle externo do TCU nos estados e de dezenove tribunais de contas estaduais e municipais, foram visitadas 679 escolas de ensino fundamental das redes estaduais e municipais de todo o Brasil.

4. As questões de auditoria que orientaram os trabalhos foram:

a) Questão 1: as instalações escolares e os equipamentos necessários aos alunos das escolas de ensino fundamental estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ao fim a que se destinam?

b) Questão 2: os recursos recebidos pelas escolas de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram utilizados de acordo com a legislação vigente?

c) Questão 3: as quadras esportivas construídas com recursos do PAR, dadas como concluídas no Simec, foram entregues em sua integralidade, encontram-se atualmente em bom estado de conservação e sua prestação de contas observou a legislação vigente?

d) Questão 4: em que medida os controles administrativos do MEC e do FNDE estão contribuindo para uma fiscalização adequada dos recursos públicos transferidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (construção de quadras escolares)?

e) Questão 5: em que medida os recursos orçamentários disponíveis para o PDDE nos exercícios de 2014 e 2015 (empenhados) foram disponibilizados financeiramente (repassados)?

II – Infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental

5. A definição da amostra de 679 unidades escolares foi norteada pelo estudo “Uma escala para medir a infraestrutura escolar”, de autoria do especialista Joaquim José Soares Neto, professor da Universidade de Brasília (UnB) e ex-presidente do Inep. A partir de registros da tabela “Escola” do Censo Escolar de 2011, com atualizações dos levantamentos de 2014, o estudo estabelece uma classificação das escolas com base na existência ou não de itens de infraestrutura relevantes no ambiente escolar, como biblioteca, laboratório de informática, sala de professores e outros.

6. Em essência, com base nos critérios do referido trabalho, foram tomadas para análise as unidades escolares de pior avaliação em cada uma das unidades de federação participantes. Em seguida, foram incluídas outras escolas da mesma cidade e de municípios vizinhos, de características físicas diferentes, mas ainda com baixos índices de desenvolvimento de infraestrutura.

7. A análise crítica da infraestrutura foi, portanto, um passo dado nos trabalhos de auditoria, que qualificaram os principais ambientes escolares em razão do conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação.

8. Em relação às salas de aula, 16,85% das 679 escolas visitadas apresentaram sinais de infiltração e em 186 foram constatados problemas relacionados à rede elétrica, como fios expostos e tomadas em situação precária.
9. A existência de bibliotecas em condições razoáveis para utilização foi registrada apenas em 263 das 679 escolas, mas ainda nesse universo há bibliotecas que são utilizadas como depósito de livros, sem organização didática e em ambientes inapropriados à consulta e à leitura.
10. Das 652 cozinhas visitadas, 80% foram consideradas sem restrições de uso, mas há registros frequentes de sinais de infiltração (23,77%), quantidade elevada de fios expostos/desencapados (24,85%) e má conservação dos alimentos (24,32%).
11. Também foram avaliados 395 laboratórios de informática, dos quais 204 foram considerados em condições normais de uso. O restante, 191 laboratórios, apresentou algum tipo de restrição ou estava indisponível em razão de problemas na rede elétrica, computadores não instalados, ou falta de pessoal. Além disso, 148 laboratórios não possuíam acesso à internet.
12. As áreas externas de todas as escolas visitadas tinham algum problema relacionado ao tratamento ou vazamento de água e esgoto. Inexistência de iluminação externa, ausência de soluções de acessibilidade, acúmulo de mato ou entulho, inexistência ou más condições das quadras de esportes e dos parques infantis foram constatações frequentes.
13. Por último, as equipes de auditoria avaliaram os refeitórios, existentes em 304 das 679 escolas: 210 foram considerados de “uso normal”, em instalações e condições propícias à refeição, enquanto os outros 94 apresentavam restrições ou estavam indisponíveis para uso. Em contraposição a observações gerais positivas para infraestrutura de piso, teto/telhado e paredes (cerca de 70%), pouco mais de 100 unidades apresentavam fios expostos/desencapados e sinais de infiltração.
14. Diante desse complexo cenário, as equipes técnicas do TCU desenvolveram metodologia específica para pontuar a infraestrutura das escolas e classificar cada unidade a partir da avaliação integrada de todos os parâmetros. Adotando-se como ponto central de análise as instalações e os equipamentos de uso direto dos alunos, tais como laboratórios, bibliotecas, parques infantis, quadras de esporte, salas de aula, banheiros e cozinhas, as escolas foram classificadas nos seguintes padrões de qualidade: boa, aceitável, ruim e precária.
15. Por meio dessa metodologia, especificamente em relação às 679 escolas da amostra, 7,96% foram classificadas como “boas”, 32,74% como “aceitáveis”, 33,33% como “ruins” e 25,96% como “precárias”.
16. Os resultados foram ainda detalhados por região geográfica, localização dentro de cada estado e porte da escola. Os resultados específicos deixaram em evidência as desigualdades regionais e a precariedade crescente de escolas distantes das capitais, sobretudo daquelas de pequeno porte. Os gráficos de cada cenário fazem parte do relatório que integra este voto, mas, pelo nível de importância e grau de disparidade, destaco também aqui os resultados inter-regionais, que, na amostra de 679 unidades, deixam evidente a necessidade de políticas voltadas à melhoria das condições escolares no Norte e Nordeste brasileiros:

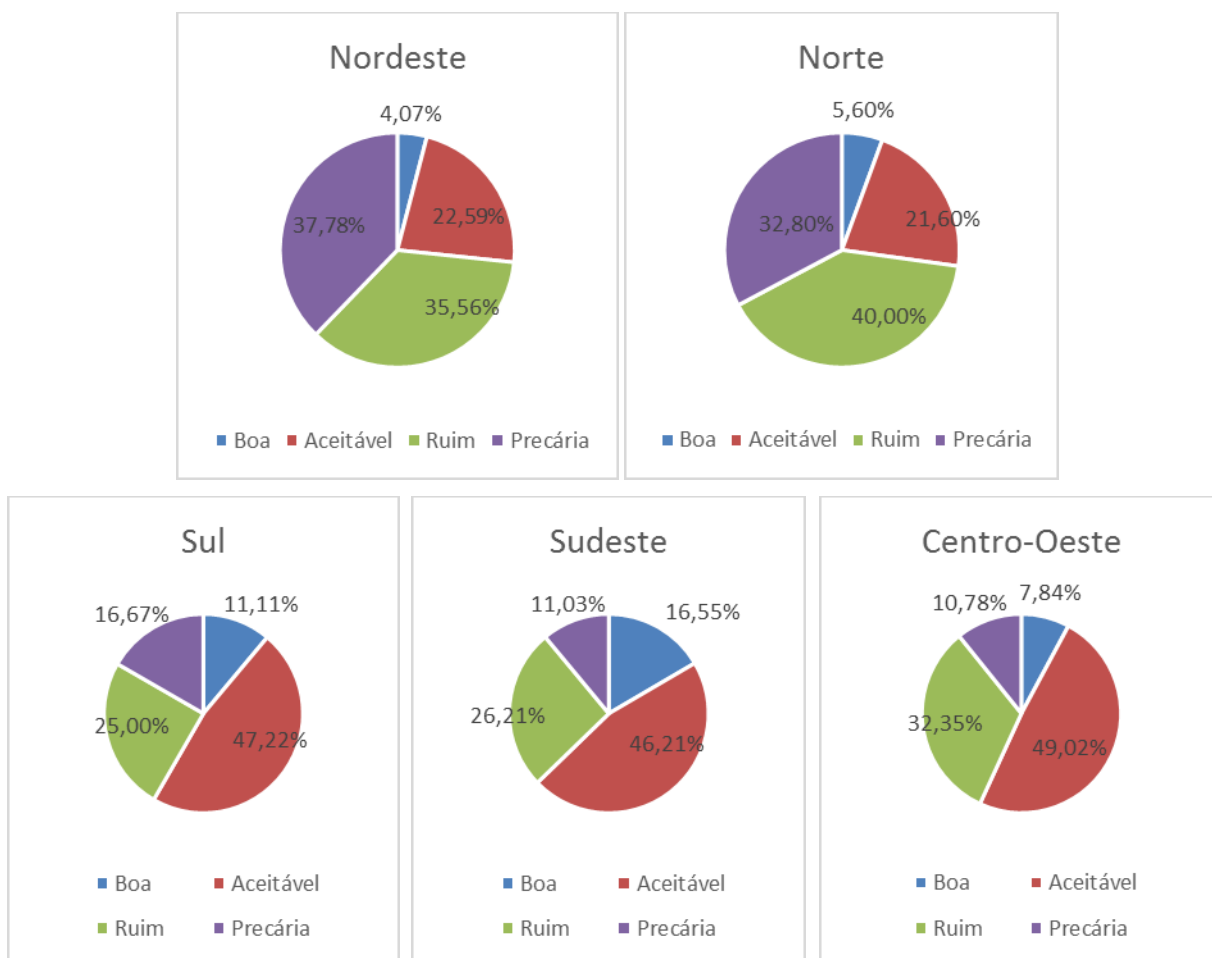


Figura 1 – Classificação das 679 unidades escolares visitadas (Baseada na figura 2 do relatório “Gráfico - Infraestrutura / Escolas por Região Geográfica e conceito de qualidade”)

18. Tendo em vista que foram auditadas escolas de ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais de todo o Brasil, as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores públicos, bem como os resultados pormenorizados da avaliação da infraestrutura e dos equipamentos escolares, foram tratados nos relatórios dos tribunais de contas participantes da auditoria coordenada.

19. Apesar disso, como proposto pela unidade instrutiva, é pertinente recomendar ao Ministério da Educação (MEC) que aperfeiçoe as políticas de apoio à infraestrutura e à disponibilização de equipamentos para a educação básica, por meio de critérios de atendimento que permitam minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões do país e entre as escolas urbanas, rurais e indígenas.

III – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

20. No escopo dos trabalhos de auditoria também foi incluído o exame do PDDE, que objetiva oferecer assistência financeira às unidades escolares para custeio, manutenção e realização de pequenos investimentos que concorram para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

21. A dotação orçamentária do programa ultrapassou R\$ 2 bilhões em 2015, sendo que a totalidade é repassada de forma direta às escolas, independentemente da celebração de convênios. Atualmente, o programa está estruturado em quatro eixos de ações educacionais: PDDE Básico, PDDE Educação Integral, PDDE Qualidade e PDDE Estrutura.

22. Além da avaliação direta das atividades financiadas pelo PDDE, as equipes de auditoria examinaram diversas prestações de contas e conferiram alguns dos bens adquiridos e/ou produzidos com recursos do programa. As seguintes falhas foram registradas:

- a) procedimentos de aquisição de bens e contratação de serviços em desacordo com os normativos vigentes do PDDE;
- b) suspensão e comprometimento das atividades pactuadas no âmbito do Programa Mais Educação;
- c) inadequação física das escolas para o desenvolvimento das atividades do Mais Educação;
- d) ausência de análise técnica e financeira pelo FNDE das prestações de contas do PDDE e ações agregadas inseridas no SiGPC;
- e) inexistência de controles no sistema PDDE Interativo para monitoramento das atividades das ações do PDDE;
- f) falta de publicação em formato aberto dos dados sobre processo de adesão e habilitação, repasses financeiros, execução financeira e prestação de contas do PDDE e ações agregadas;
- g) atraso na liberação dos recursos do PDDE e ações agregadas.

23. Os atrasos nos repasses do PDDE foram constatações frequentes nas escolas visitadas. Se em 2012 e 2013, por exemplo, os recursos anuais do PDDE Básico foram integralmente transferidos no primeiro semestre, em 2014 os repasses foram divididos em duas parcelas e a segunda só chegou às escolas em fevereiro de 2015.

24. Diante dos atrasos, em 2014 e 2015 foram pagos somente 83% e 73% do montante empenhado no exercício, respectivamente. Aliás, dos pagamentos de 2015, apenas 55% (R\$ 813,83 milhões) se referiram a despesas do exercício, pois o restante, R\$ 662,36 milhões (49%), foram pagamentos de restos a pagar de 2014.

25. Outra constatação de relevo diz respeito à suspensão e comprometimento de atividades relacionadas ao PDDE Educação Integral, que financia o Programa Mais Educação e tem por finalidade induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral.

26. Além da descontinuidade decorrente do trancamento para novas adesões em 2015, no exercício de 2016 há indicações de abertura para novas matrículas no Programa Mais Educação apenas no segundo semestre.

27. Ademais, foram frequentes nas auditorias as constatações de atraso no repasse dos recursos (TC 023.886/2015-3 - Secex-CE, TC 023.877/2015-4 - Secex-PE e Processo 13.269/2015 - TCE-RN); falta de infraestrutura física e de equipamentos; e a extrema dependência em relação aos recursos federais, haja vista poucos governos locais subsidiarem as escolas com recursos técnicos e financeiros para a educação integral.

28. O programa apresenta fragilidades estruturais graves, como a ausência de planos locais de educação integral, de mapeamento das necessidades e oportunidades regionais e de sistemática de capacitação de monitores e professores, além da falta de cronogramas de pagamentos que permitam um planejamento regular por parte das escolas participantes.

29. Embora o programa tenha como um de seus pilares mais importantes o caráter intersetorial de inclusão social, bem como a corresponsabilidade de todos os entes federados em sua implementação, seus normativos não induzem a uma participação ativa de estados e municípios e tampouco estabelecem condicionantes dessa natureza para o recebimento de recursos federais.

30. Em relação à infraestrutura, 17 das 34 escolas participantes do Programa Mais Educação foram classificadas como ruins ou precárias em relação às instalações mais relevantes.

31. A indefinição de regras claras para um cronograma de repasses é outra dificuldade, agravada no atual contexto de crise econômica. Segundo informações do FNDE, o critério utilizado para transferência da segunda parcela de 2014 para o PDDE Educação Integral, que corresponde ao financiamento das iniciativas do Programa Mais Educação, foi a “*priorização de pagamentos às escolas com menor saldo financeiro disponível em conta bancária*”. Como visto, a resposta oferecida pela entidade repassadora não indica nenhum critério de avaliação efetiva dos projetos em curso.

32. A interrupção do Programa Mais Educação em 2015, a demora em autorizar novas adesões neste ano e as falhas estruturantes em toda a sistemática de execução da política pública têm impacto importante no cumprimento de estratégias definidas no Plano Nacional de Educação – PNE. A meta 6 do PNE consiste na oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica em 2024.

33. Tais falhas, por certo, levariam o TCU a exigir a adoção de medidas corretivas amplas, capazes de definir novas diretrizes para a política pública e contribuir para o alcance das metas definidas no PNE.

34. No entanto, duas ponderações merecem registro.

35. O acompanhamento do Plano Nacional de Educação é matéria do TC 011.350/2015-6, de minha relatoria, no qual foi aprovada a sistemática de atuação por meio do recente acórdão 795/2016 – Plenário.

36. A outra diz respeito às melhorias indicadas pelo MEC para os próximos exercícios, nos seguintes termos:

“No desenho proposto para 2016, além do apoio às atividades de tempo integral por meio do PDDE Integral, para o conjunto de escolas consideradas prioritárias haverá uma ação de formação para professores de 4º ao 9º ano, com foco em letramento e alfabetização numérica, incluindo o pagamento de bolsas para os cursistas de acordo com o definido em legislação específica. Os professores cursistas participarão do desenvolvimento da atividade de acompanhamento pedagógico e serão solicitados a prestar informações mais detalhadas sobre a execução do programa, por meio de sistema específico de acompanhamento da formação. Tais informações permitirão um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades de tempo integral nesse conjunto de escolas e podem se tornar condicionantes do pagamento da bolsa.

Além disso, está previsto o aprimoramento do monitoramento das atividades de educação em tempo integral para todas as escolas participantes do Mais Educação, por meio do PDDE Interativo. Ao final do período de implementação do plano de atendimento, as escolas deverão informar quantos estudantes foram atendidos, a carga horária das atividades, o período de realização das atividades, entre outras informações. Pretende-se condicionar a adesão da escola nos próximos ciclos ao preenchimento de tais informações.”

37. Assim, neste momento, acolho as recomendações corretivas indicadas pela SecexEducação, destinadas à regulamentação dos cronogramas de repasse e a evitar a descontinuidade dos diversos eixos de ações educacionais do PDDE. Em acréscimo à proposta, deve a SecexEducação avaliar a efetividade das ações do PDDE-Integral no âmbito do processo que cuida do acompanhamento do PNE.

38. Também merecem destaque as falhas relacionadas à falta de participação efetiva do conselho escolar na definição das prioridades da escola, a falta de transparência à comunidade escolar sobre as prioridades eleitas para a aplicação dos recursos do PDDE, a inexistência de documentos essenciais nos processos de prestação de contas e o descontrole na administração e registro patrimonial dos bens permanentes adquiridos com recursos do PDDE.

39. O descontrole na aquisição e registro patrimonial levou a situações em que os bens não localizados nas escolas alcançaram percentuais de 36%, 58% e até de 74,27% do valor supostamente utilizado, como destacado nas fiscalizações que cuidaram do Pará e de Alagoas.

40. Ao lado do descumprimento de regulamentos do PDDE, há situações em que os normativos não definem com a precisão necessária o rol de documentos a serem apresentados nas prestações de contas.

41. Sem prejuízo da adoção de medidas específicas em cada processo de fiscalização, as falhas e inconformidades destacadas na sistemática do programa, sobretudo na prestação de contas, levantam a oportunidade de avaliação da própria aderência dos mecanismos de controle postos ao tipo de política pública em que se consubstancia o PDDE.

42. O fortalecimento da autonomia e da autogestão das escolas públicas, bem como a racionalização e a simplificação de procedimentos administrativos, são premissas intrínsecas ao PDDE, expressamente estabelecidas na Resolução - FNDE 10/2013.

43. Nesse sistema, é de utilidade contestável a exigência de novos documentos na prestação de contas para controlar a execução. Aliás, em face da pulverização dessa política pública, as verbas repassadas às escolas são de baixa materialidade e, por isso, a crescente burocratização pode resultar na antieconomicidade dos custos do controle.

44. Dessa forma, em detrimento das propostas da unidade técnica de recomendação para que o FNDE e o MEC avaliem a conveniência de incluir termos de doação e listas de bens adquiridos nas prestações de contas, considero que é mais compatível com a lógica da política pública a implementação de mecanismos de prestação de contas mais simplificados, que estimulem o controle social em detrimento do controle burocrático tradicional.

45. Assim, sem adentrar às filigranas de eventual regulamentação para que não haja avanço à competência dos órgãos executivos, proponho recomendar ao FNDE e ao MEC que revisem os normativos e manuais que regulamentam o PDDE a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos.

46. A intempestividade do FNDE na avaliação das prestações de contas é outra falha grave, porquanto a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos pelo PDDE e ações agregadas está sendo concretizada apenas pela inserção de informações declaratórias pelos estados e municípios, as quais não são confirmadas por análise técnica e financeira do repassador.

47. Essa questão já foi apontada em outras fiscalizações do TCU, tendo sido instaurado o TC 000.146/2016-1 para acompanhar as medidas adotadas para resolver a inoperância do sistema utilizado pelo FNDE, o SiGPC. A deliberação proferida nestes autos deve, portanto, ser juntada ao processo que tem por matéria específica a avaliação da sistemática de prestação de contas no FNDE.

48. Por último, acolho também as propostas da SecexEducação destinadas a conferir maior transparência à execução do PDDE e também aquelas voltadas à melhoria do sistema PDDE Interativo, que auxilia no monitoramento das atividades financiadas pelo programa.

IV – Plano de Ações Articuladas (PAR)

49. O Plano de Ações Articuladas é um instrumento elaborado por cada um dos entes federados para delinear as ações necessárias à melhoria de seus indicadores educacionais.

50. Em 2013, por meio do acórdão 2.239/2013-Plenário, relatado pelo ministro José Jorge, o TCU apontou diversas falhas na sistemática do PAR 2008-2011, dentre as quais: inconsistências dos

diagnósticos elaborados por diversos municípios, baixo grau de implementação das ações previstas e falta de acompanhamento técnico por parte do MEC.

51. No escopo do trabalho de auditoria em epígrafe foram incluídas as ações do PAR destinadas à construção e à cobertura de quadras esportivas, abrangidas pelo eixo temático que trata da infraestrutura física das unidades escolares.

52. O Plano Plurianual 2012-2015 previu a construção de 6.116 novas quadras cobertas em escolas que declararam no Censo Escolar não ter um local para a prática esportiva. Adicionalmente, o PPA contemplou a execução de coberturas em 4.000 quadras de esportes em escolas públicas municipais e estaduais. Em 2015, a dotação orçamentária atualizada dessas ações foi de R\$ 1,16 bilhão.

53. Os trabalhos de auditoria tiveram por foco a avaliação da qualidade construtiva e do estado de conservação das quadras; a completude dos documentos da prestação de contas; e a operacionalidade dos sistemas utilizados para monitoramento e prestação de contas do programa.

54. As seguintes falhas foram registradas:

a) adiantamento de quase a integralidade dos recursos antes do início efetivo das obras de construção de quadras de esporte inseridas no PAC 2, no período de 2011 a 2015;

b) insuficiência de críticas no sistema Obras 2.0, com prejuízo ao acompanhamento da execução das obras;

c) inoperância do sistema SiGPC para recebimento das prestações de contas das quadras de esporte construídas com recursos do PAC 2;

d) divergências entre os registros das tipologias das quadras de esporte nos módulos PAR e Obras 2.0 do Simec;

e) ausência/insuficiência de manutenção nas quadras de esporte.

55. Em que pese a potencial gravidade do rol de constatações, há de se registrar que a partir de setembro de 2013, quando foi implantado o sistema Obras 2.0, foi aprimorada a sistemática de fiscalização das obras e a ocorrência de falhas mais impactantes foi reduzida. Ao mesmo tempo, o FNDE aprimorou a regulamentação do programa e, por exemplo, condicionou o repasse à completude dos registros e à comprovação da execução física.

56. Ademais, vale registrar que os casos específicos de irregularidade, constatados nas escolas visitadas pelas equipes de auditoria, serão tratados em seus respectivos processos.

57. De toda forma, as equipes de fiscalização apontaram inconsistências no registro do percentual de execução de algumas quadras, falhas na fiscalização e divergências no cadastramento das obras que suscitam novos aprimoramentos. Nesse propósito, acolho as recomendações alvitradas pela SecexEducação.

58. No tocante ao mau estado de conservação de algumas das quadras visitadas pelas equipes técnicas, faço pontual ajuste na proposta de encaminhamento.

59. É importante diferenciar o que seja má conservação do que deve ser considerado falha construtiva. Essa última, invariavelmente, exige a adoção de medidas corretivas por parte da empresa construtora e o ente federado contratante não pode se omitir na requisição de providências. A primeira, todavia, é questão sempre custosa e infelizmente encontra ressonância em grande parte das obras públicas, que poucas vezes são incluídas em programas de conservação permanente.

60. Nesse aspecto, portanto, além de recomendar ao MEC que passe a consignar, nos termos de compromissos de repasses do PAR, exigência de manutenção das quadras por parte das secretarias estaduais, é necessário que, no caso de vícios construtivos, conste dos termos obrigação de

acionamento das empreiteiras responsáveis dentro do prazo quinquenal de garantia, previsto no artigo 618 do Código Civil.

V – Inconsistências detectadas no Censo Escolar da Educação Básica

61. O exame *in loco* das instalações físicas das escolas também permitiu importantes avaliações acerca da fidedignidade dos registros constantes do censo escolar.
62. Como um dos principais levantamentos de dados educacionais de âmbito nacional, o censo escolar é uma pesquisa declaratória realizada pelo Inep que consolida informações prestadas por dirigentes de estabelecimentos de ensino de todo o país. Os dados são utilizados pelo FNDE na execução de diversos programas de repasse financeiro e, nesse sentido, inconsistências na base de informações podem resultar em falhas importantes na execução das políticas públicas.
63. Ainda que se considere o lapso temporal entre a última atualização do censo escolar (2014) e o período das auditorias ora consolidadas (2015), são significativas algumas das discrepâncias entre os dois levantamentos, sobretudo quanto a aspectos qualitativos das estruturas físicas e dos equipamentos escolares.
64. As divergências relativas à existência e à adequação de laboratórios de informática, bibliotecas e quadras esportivas foram da ordem de 8%, mas a disponibilidade de internet não foi constatada *in loco* em mais de 30% das unidades escolares que declararam a normalidade do sistema.
65. Nesse cenário, acolho a proposta da SecexEducação de recomendar ao Inep que aperfeiçoe o processo de coleta de dados do Censo Escolar, em especial por meio de ações que permitam a utilização de críticas na entrada de dados do sistema; a inserção de dados sobre a qualidade/operacionalidade dos ambientes e equipamentos escolares; e a diferenciação entre a existência de internet para uso exclusivo da administração e para uso dos alunos, no laboratório ou fora dele.

VI – Conclusões

66. A realização de ações integradas entre o TCU e 19 tribunais de contas regionais permitiu que esta auditoria alcançasse 679 escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental.
67. O conjunto examinado foi, como destacado, escolhido a partir de estudos prévios que já indicavam que as unidades escolares apresentavam baixa disponibilidade de instalações importantes para o processo ensino-aprendizagem. Em aprimoramento dos exames, as equipes técnicas aplicaram metodologia que também avaliou aspectos qualitativos da infraestrutura das escolas e, em conclusão, 59% das 679 escolas públicas visitadas apresentaram aspectos gerais de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ruins ou precários.
68. É importante ponderar que a amostra é do tipo não probabilística, determinada a partir de critérios não aleatórios, o que impede a extrapolação das conclusões deste trabalho para todo o universo de unidades escolares. **Frise-se, portanto, que as avaliações restringem-se às 679 escolas visitadas.**
69. Por certo que a oferta de uma educação de qualidade requer a conjunção de diversos fatores, como a eficiência da gestão escolar nos diversos níveis, a valorização dos profissionais envolvidos, a participação integrada da comunidade e a adequação da estrutura física das instalações escolares, dentre outros.
70. Há divergências entre os estudiosos da educação acerca do impacto da **qualidade da infraestrutura no desempenho escolar**. Todavia, especialistas nacionais abalizados defendem que a

relação de causa e efeito entre os dois fatores é proeminente nos países em desenvolvimento. O professor da UnB Joaquim Soares Neto, por exemplo, avalia que:

“Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, por exemplo, se não há um ambiente com condições térmicas e de salubridade adequadas, não há conforto. Isso afeta a concentração e a autoestima dos estudantes. [...] Nos anos finais e no Ensino Médio, pesam a ausência de laboratórios de física e química, por exemplo. Assim, aquele aprendizado que deveria vir dali simplesmente não existe – o prejuízo é total.” Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/35296/soamente-46-das-escolas-publicas-de-ensino-fundamental-tem-infraestrutura-adequada/> Acesso em: 19 de abril de 2016.

71. As situações-limite, notadamente aquelas expressas pela precariedade constatada nas escolas interioranas das regiões Norte e Nordeste, são cenário de maior prejuízo para a eficácia do processo ensino-aprendizagem. Sobre esse aspecto, permito-me transcrever conclusões de um trabalho de especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA:

“Ou seja, como os impactos de melhorias nos insumos escolares são maiores justamente para os que menos insumos têm, uma mesma intervenção aumenta a média e reduz a desigualdade na distribuição dos resultados escolares. É mais importante ir de três para quatro horas de aula por dia que de quatro para cinco; tem maior impacto ir de -1,5 para zero que de zero para 1,5 no índice de infraestrutura; é melhor aumentar a proporção de professores com ensino superior de 0% para 10% que de 90% para 100%.” (SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. O impacto da infraestrutura escolar na taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras de ensino fundamental – 1998 a 2005. Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA. Rio de Janeiro. 2008).

72. O Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014) estabeleceu vinte metas para o próximo decênio, que devem conduzir ao atendimento dos preceitos constitucionais de erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

73. Nesse contexto, sobretudo em situações de extrema precariedade, a melhoria das instalações escolares é aspecto basilar, verdadeira preliminar ao alcance daquelas metas, em especial das dispostas no sétimo e no vigésimo itens, que merecem transcrição:

7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;

7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino; e

20.7) *implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.*

74. Embora seja dos municípios, estados e Distrito Federal a função de atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CF 1988, art. 211, §§ 2º e 3º), cabe à União exercer, em matéria educacional, *função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios* (CF 1988, art. 211, §1º).

75. Assim, pela importância, ao lado das medidas corretivas a serem determinadas pelos tribunais de contas regionais, os resultados da presente auditoria devem ser encaminhados aos órgãos e gestores encarregados das políticas de apoio à infraestrutura e à disponibilização de equipamentos para a educação básica, visando ao seu aperfeiçoamento.

76. Em relação ao PDDE foram apontadas falhas importantes, especialmente ligadas ao equilíbrio financeiro, à prestação de contas e à transparência do programa, que demonstram a possibilidade de adoção de ações de aprimoramento.

77. As dificuldades na avaliação final da regularidade das despesas e da efetividade da política pública estão presentes ainda na execução da parcela auditada do PAR, o que suscita a expedição de recomendações de melhoria.

78. A melhoria da infraestrutura escolar passa, necessariamente, pela realização de investimentos, muitas vezes de grande vulto. Esse retrato de 679 escolas de ensino fundamental suscita a necessidade de aprimoramento das políticas públicas relacionadas e, em face do cenário atual de dificuldades econômicas e de cortes orçamentários, não poderia deixar de destacar, como invariavelmente feito por este Tribunal, que o aumento da eficiência dos gastos é caminho obrigatório. Esse é o objetivo precípua das propostas que apresento a partir dessa auditoria operacional coordenada de âmbito nacional.

79. Ao final, agradeço o empenho das secretarias regionais participantes, da SecexEducação, dos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal e ainda do Instituto Rui Barbosa e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de abril de 2016.

ANA ARRAES

Relatora