

OBRA 
TRANSPARENTE

Proinfância ou
Problema na Infância?
Os desafios na construção
de creches e escolas em
municípios brasileiros

Apoio



Parceria



OBRA 
TRANSPARENTE

Proinfância ou
Problema na Infância?
Os desafios na construção
de creches e escolas em
municípios brasileiros

Apoio



Parceria



A Transparência Brasil é uma associação sem fins lucrativos, destinada a promover a transparência e o controle social do poder público, contribuindo para a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do processo democrático.

transparencia.org.br

Autora: Bianca Vaz Mondo

Direção-executiva: Manoel Galdino

Revisão: Bianca Berti e Manoel Galdino

Projeto Gráfico: Carol Oliveira

Diagramação: Elisa Tobias e Thiago Teixeira

Fotos: Projeto Obra Transparente

Relatório produzido pela Transparência Brasil com financiamento do Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF).



Este trabalho está licenciado com uma Licença Attribution 4.0 International, com exceção de logos, marcas e termos.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO p. 6

PANORAMA DAS OBRAS MONITORADAS p. 8

PROINFÂNCIA NA PRÁTICA: FALHAS EM CADEIA p. 11

Etapa 1: Apresentação e análise dos projetos p. 16

Etapa 2: Repasses dos recursos p. 17

Etapa 3: Execução p. 18

Etapa 4: Monitoramento das obras p. 25

Etapa 5: Prestação e análise das contas p. 27

CONCLUSÃO p. 28

ANEXO p. 31

Introdução

OBRAS DE CRECHES E ESCOLAS APRESENTAM PROBLEMAS SISTÊMICOS, DO PLANEJAMENTO À ENTREGA

Junho de 2019

O projeto Obra Transparente vem sendo implementado pela Transparência Brasil desde maio de 2017, em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB) e com observatórios sociais locais atuantes em 21 municípios das regiões Sul e Sudeste. A iniciativa se conclui em junho de 2019.

Em sua proposta original, o projeto buscou sobretudo fortalecer o controle social de obras públicas pelos observatórios sociais participantes por meio de:

- 1) Treinamentos para o monitoramento de obras públicas;**
- 2) Assessoria técnica aos observatórios;**
- 3) Compartilhamento de experiências e boas práticas.**

Em paralelo a essas ações, o projeto também ofereceu suporte aos observatórios para o acompanhamento detalhado de um total de 135 obras do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) nos municípios participantes. O programa, introduzido em 2007 pelo Governo Federal e conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), prevê assistência técnica e financeira aos municípios para a construção de infraestrutura educacional.

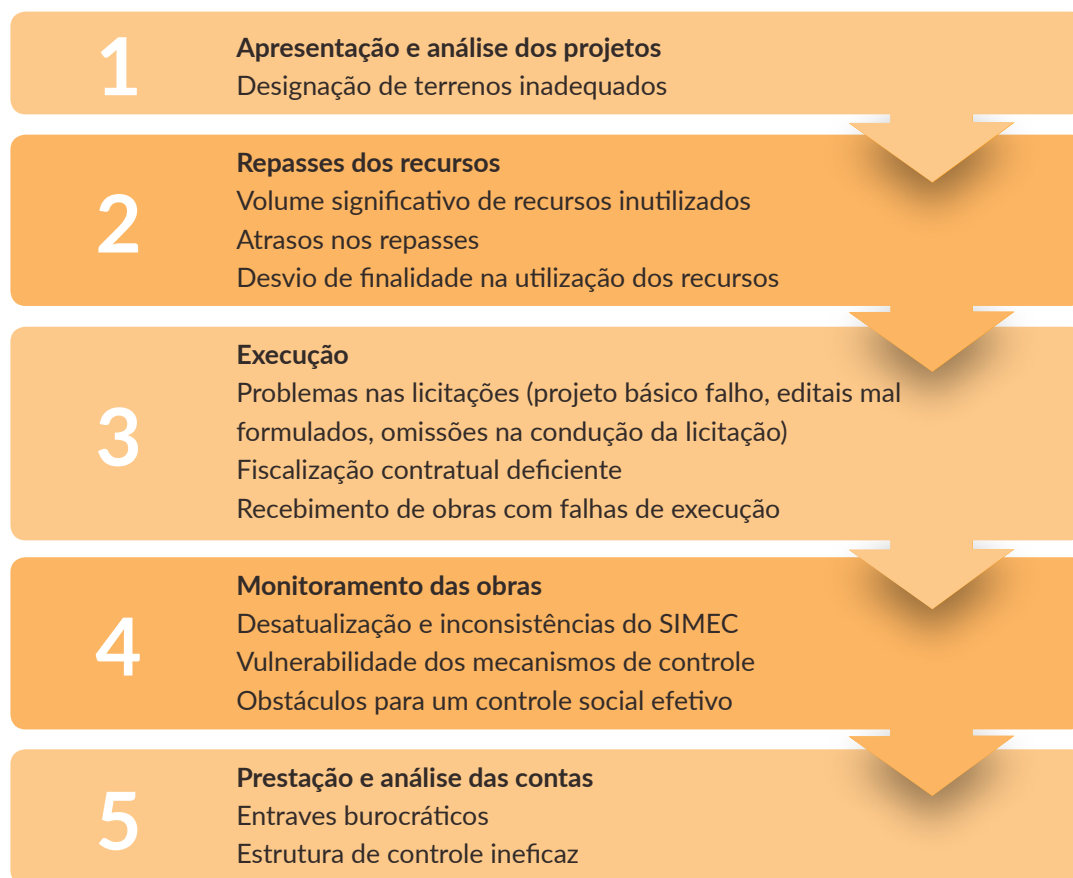
Como consequência desse trabalho, pudemos coletar evidências qualitativas relevantes sobre a implementação do Proinfância em nível local e os inúmeros entraves enfrentados para que as metas do programa fossem atingidas. Apresentamos neste relatório os resultados obtidos nos dois anos de duração do projeto, destacando os achados do trabalho de monitoramento sistemático das obras.

O panorama das obras monitoradas revela a baixa eficácia do programa nas localidades analisadas, com menos de uma em cada

cinco obras previstas tendo sido entregue no período observado. Outra face dos resultados decepcionantes é a grande parcela de obras canceladas: 40% das obras acompanhadas não vão ser concretizadas. De maneira geral, as obras do Proinfância são, na melhor das hipóteses, entregues com alguns meses de atraso, e na pior, iniciadas e abandonadas por anos a fio, sem perspectiva de retomada e gerando desperdício de recursos públicos.

As informações qualitativas obtidas pelo monitoramento realizado indicam que esses resultados são explicados por uma sequência de falhas na implementação do Proinfância. Cada um dos principais problemas identificados é descrito e ilustrado em detalhe mais adiante, com exemplos dos municípios analisados, porém apresentamos no **Gráfico 1** abaixo um breve resumo dos entraves relacionados a cada uma das etapas principais da implementação do programa:

Gráfico 1. Entraves identificados na implementação de cada fase do Proinfância



Essas constatações indicam também que os problemas identificados não são pontuais, restritos a etapas específicas, mas sim sistêmicos, abrangendo todas as etapas relevantes. Vale destacar também que as falhas verificadas envolveram

tanto a atuação do Governo Federal como das gestões municipais. Assim, os resultados constatados evidenciam necessidade urgente de reformulações, que devem levar em conta os diversos atores envolvidos.

PANORAMA DAS OBRAS MONITORADAS

Em relatório anterior, publicado em setembro de 2018¹, resultados preliminares do projeto Obra Transparente já apontavam para a baixa eficácia do Proinfância nos 21 municípios avaliados, com base em informações obtidas das respectivas prefeituras e pelo monitoramento *in loco* realizado pelos observatórios sociais parceiros. Dados de três levantamentos distintos realizados até então indicavam que menos de 10% das 135 obras monitoradas haviam sido concluídas no período, e quase metade delas sequer havia saído do papel, permanecendo não iniciadas ou tendo sido canceladas.

Para este relatório final do projeto, realizamos um novo levantamento de informações junto às 21 prefeituras para obter os dados mais atuais sobre a situação das obras monitoradas. Entre fevereiro e março de 2019, enviamos novos pedidos de acesso a informação padronizados, reproduzindo em parte pedidos feitos em fevereiro de 2018, solicitando as seguintes informações:

1. Situação atual da obra;
2. Data do início da obra (com base na primeira ordem de serviço do primeiro contrato da obra);
3. Percentual executado;
4. Data da última medição;
5. Data prevista de conclusão;
6. Para obras já concluídas, data do recebimento definitivo da obra;
7. Para obras ainda não iniciadas, existe previsão de execução da obra na lei orçamentária de 2019?

Concomitantemente, a Transparência Brasil enviou a cada prefeitura um segundo pedido, solicitando informações sobre todos os contratos já firmados para a execução das mesmas obras².

A primeira constatação desse novo levantamento foi, como nas experiências anteriores, a fraca implementação da Lei de Acesso a Informação (LAI) nos municípios consultados, havendo até mesmo obstáculos ao próprio envio dos pedidos em alguns casos. Dos 42 pedidos enviados, apenas 19% foram inicialmente atendidos. Mesmo após a utilização de duas instâncias recursais para os pedidos não respondidos, não atendidos ou atendidos parcialmente, a taxa de atendimento satisfatório aos pedidos foi de apenas 43%, e 24% deles permaneceram ignorados pelas prefeituras³.

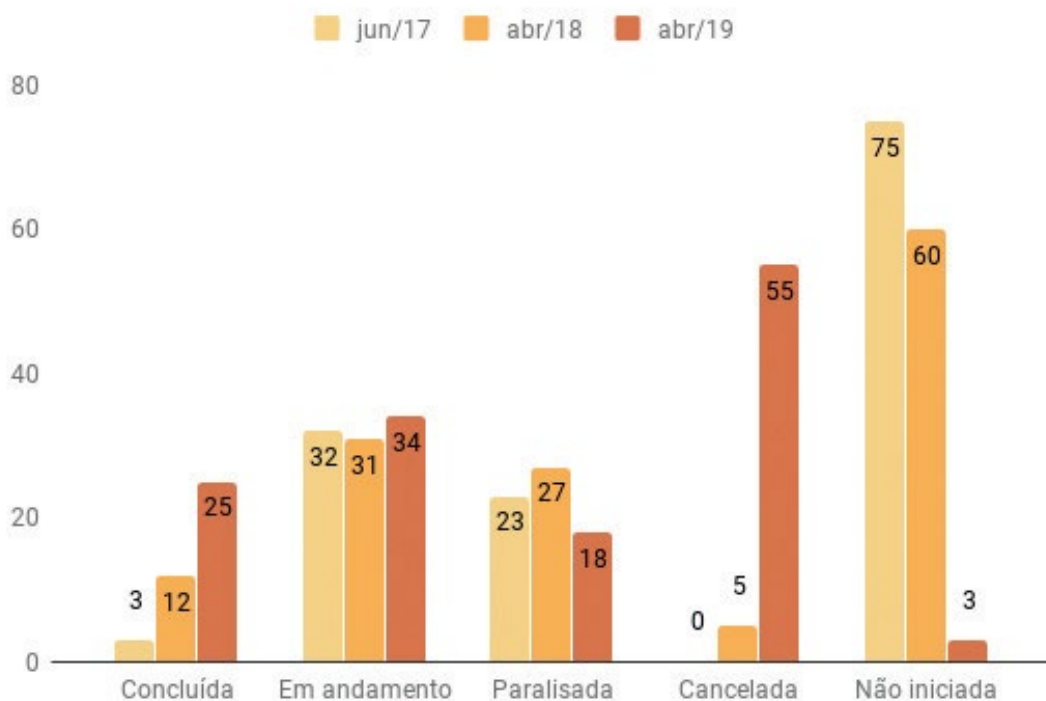
1. https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/18082018_relatorioOT.pdf

2. Os textos completos utilizados como base para os dois pedidos são apresentados no Anexo I.

Com base nos dados obtidos das prefeituras e, nos casos de não resposta ou resposta insatisfatória, complementados pelos observa-

tórios sociais, traçamos o seguinte panorama da situação das obras monitoradas durante o projeto, desde junho de 2017 até abril de 2019:

Gráfico 2. Comparação da situação das obras ao longo do período de monitoramento (junho/2017 a abril/2019)



Fonte: Dados obtidos das prefeituras consultadas e dos observatórios sociais parceiros.

Elaborado pela Transparência Brasil. Em junho/2017, foram obtidos dados para 133 das 135 obras.

Os números levantados evidenciam a baixa eficácia do programa, com menos de uma em cada cinco obras previstas tendo sido entregue no período observado. Vale lembrar que os cronogramas-padrão do FNDE para essas obras prevêem tempo médio de execução entre 9 e 12 meses. Em comparação com os dados levantados pelos observatórios locais em junho de 2017, 3 das 25 obras já estavam concluídas, e das outras 22 que de fato foram entregues após o início do nosso monitoramento, 20 já haviam sido iniciadas. As duas obras restantes foram iniciadas e entregues durante o período do

monitoramento que conduzimos, porém também com atrasos em relação ao cronograma inicial. Também constatamos que quase metade das obras concluídas – 12 de 25 – sofreu alguma paralisação fruto de rescisão contratual, e precisou de mais de uma contratação para ser terminada.

Das 34 obras que estavam em andamento até abril, 14 estavam na mesma situação quando iniciamos o monitoramento. Destas, metade sofreu alguma paralisação ao longo do período. Chama a atenção a lentidão no avanço de algumas obras. Em Campo Mourão (PR),

3. Uma análise mais detalhada do cumprimento da LAI em nível municipal pode ser vista no relatório “Diagnóstico de efetividade de pedidos via LAI para nível local e o impacto no controle social”, (https://www.transparencia.org.br/blog/wp-content/uploads/2019/05/Diagnostico_TdP_OT_LAI_2019.pdf), publicado em maio de 2019.

a creche no Jardim Flora avançou apenas cerca de 25% de sua execução em quase dois anos. Mais grave ainda é o caso da EMEI Parque dos Eucaliptos, em Gravataí (RS), que já tinha 93% de execução em junho de 2017 e, quase dois anos depois, ainda não foi concluída.

Alguma evolução foi observada entre as obras paralisadas. Das 23 obras nesta situação no início do monitoramento, 7 já foram concluídas e 5 estão em andamento atualmente. Porém, as outras 11 obras, ou seja, quase metade, ilustram a perspectiva desoladora que muitas vezes atinge obras abandonadas em nosso país: já estavam paralisadas desde o início do monitoramento e permaneceram na mesma situação. Elas são também, quase em sua totalidade, um retrato do fracasso na implementação das creches com metodologias inovadoras de execução, segundo política adotada pelo FNDE em 2012 e descontinuada após o massivo abandono de obras pelas empresas selecionadas para executarem os projetos.

É digno de nota também o triste desfecho para a parcela mais significativa das obras analisadas, que ainda não havia sido iniciada em junho de 2017. No final de 2018,

o FNDE determinou o cancelamento de obras não iniciadas que ainda não estivessem em processo de contratação, de modo que o número de obras canceladas, ou seja, que não mais serão implementadas, passou de zero para 55 ao longo do período de análise.

Portanto, também essa mudança sinaliza um outro aspecto do fracasso do programa nos municípios selecionados: 40% das obras não vão ser concretizadas. Para a demanda por vagas que permanece não atendida, o FNDE iniciou um novo ciclo de apresentação de propostas pelos municípios, de modo que as prefeituras poderão pleitear novos financiamentos, começando o processo novamente do zero.

De modo geral, portanto, temos um cenário em que as obras do Proinfância são, na melhor das hipóteses, entregues com alguns meses de atraso, e na pior, iniciadas e abandonadas por anos a fio, sem perspectiva de retomada e gerando desperdício de recursos públicos.

Participantes do projeto Obra Transparente em visita à EMEI Parque dos Eucaliptos, em Gravataí (RS), em novembro de 2017



PROINFÂNCIA NA PRÁTICA: FALHAS EM CADEIA

Como apontado acima, os diversos levantamentos feitos pela Transparência Brasil sobre as obras monitoradas no escopo do Obra Transparente ilustram os fracos resultados do programa Proinfância com relação às metas previstas para ampliar o acesso à educação infantil no Brasil. Em nível nacional, análises de dados realizadas como parte do projeto paralelo Tá de Pé confirmam esse diagnóstico: apenas 43% das creches e escolas registradas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) foram concluídas até maio de 2019, segundo dados obtidos de prefeituras e governos estaduais⁴.

Uma extensa avaliação do programa em âmbito federal publicada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em março de 2018 também apontou que, de cerca de 8.800 obras previstas, apenas 39% haviam sido concluídas⁵. Não bastasse o fraco resultado em termos de obras entregues, o relatório destaca um obstáculo ainda mais relevante para o atingimento dos objetivos do programa: menos da metade das obras entregues – 16% do total das obras planejadas – havia de fato entrado em funcionamento, segundo dados do Ministério da Educação (MEC)⁶. Ou seja, o efetivo retorno do investimento para a sociedade ficou muito aquém do esperado.

Por meio do acompanhamento continuado da implementação de 135 obras do Proinfância em nível local ao longo de quase dois anos, o Obra Transparente pôde obter informações qualitativas que ajudam a esclarecer um pouco melhor vários dos entraves enfrentados na implementação do programa. Em nosso relatório anterior, publicado em setembro de 2018, já aludimos a alguns desses problemas, como as frequentes paralisações e atrasos na execução das obras, com exemplos pontuais de suas possíveis causas, entre elas falhas nos processos de contratação pelas prefeituras e na etapa de fiscalização das obras ou atrasos nos repasses dos recursos federais.

De modo a apresentar um panorama mais abrangente das falhas observadas na implementação das obras, reunimos neste relatório os achados qualitativos derivados do trabalho de monitoramento. Com isso, pretendemos contribuir para um diagnóstico mais aprofundado

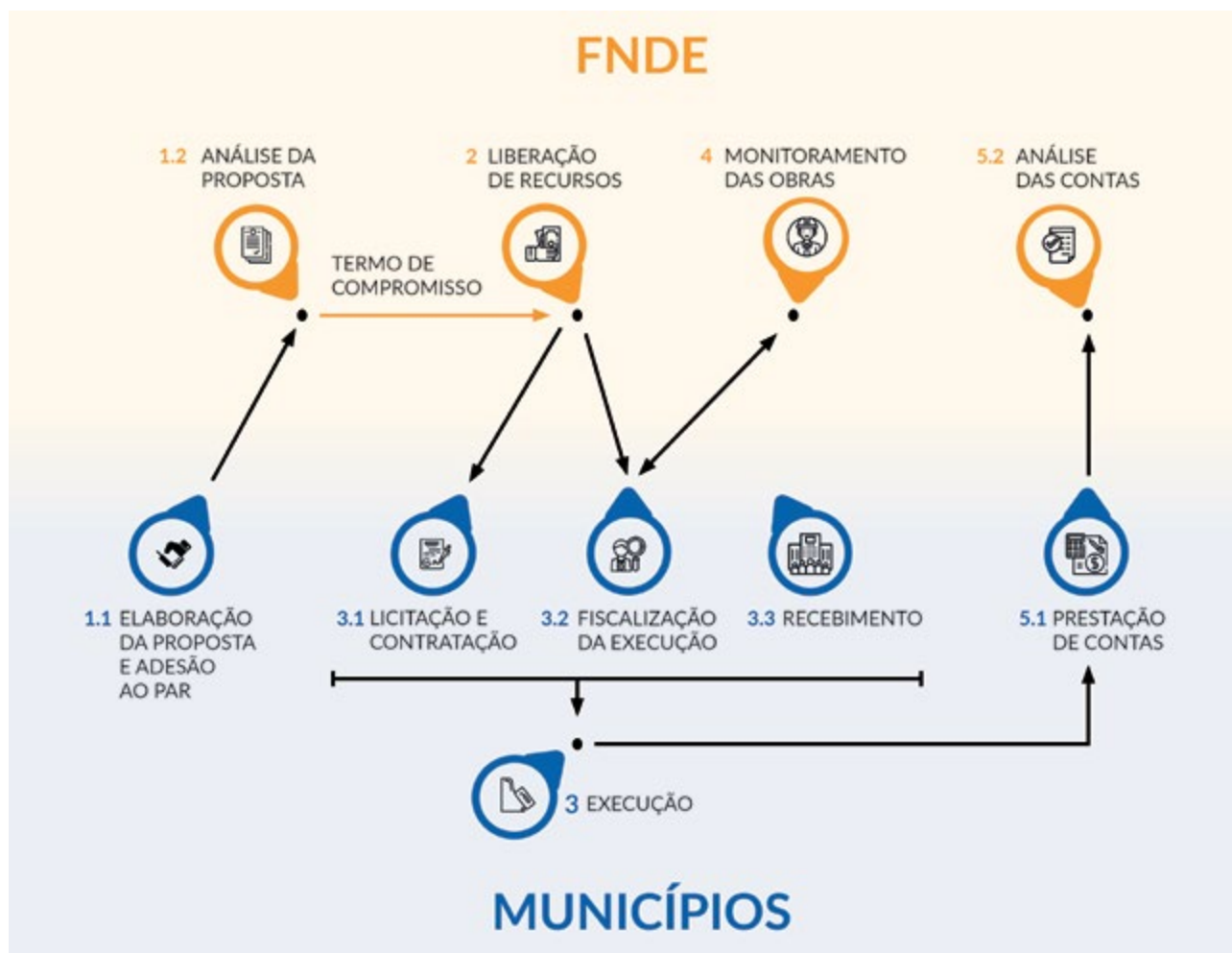
4. Para determinar se uma obra estava concluída, utilizamos a informação de situação da vistoria, disponível nos dados do SIMEC. A amostra analisada pelo Tá de Pé é mais ampla do que o universo do Proinfância apenas, e abrange um total de 15.142 obras de creches e escolas financiadas pelo FNDE em estados e municípios, não sendo possível distinguir com precisão quais são ligadas a que programas específicos na base de dados.
5. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80: Implantação de escolas para educação infantil (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>), p. 42.
6. O relatório ressalta que essas estimativas são, porém, imprecisas, e que o MEC não implementou mecanismos confiáveis para aferir e avaliar os resultados do programa.

das dificuldades existentes na implementação do Proinfância especificamente, ilustrando situações que, porém, podem também afetar negativamente a implementação descentralizada de outras políticas públicas.

Em uma primeira fase do Proinfância, desde seu início em 2007 até meados de 2012, a implementação do programa se baseou na disponibilização de projetos padronizados para a execução de creches e escolas infantis segundo uma metodologia

convencional de construção, em alvenaria. Os municípios podiam apresentar projetos para obter financiamento para novas obras pelo Governo Federal, por meio do FNDE. Aprovados os projetos e firmados os convênios ou termos de compromisso, repasses iniciais eram efetuados para viabilizar o início da execução das obras pelos municípios. Após a conclusão do objeto pactuado, os municípios deviam realizar a prestação de contas dos repasses junto ao Governo Federal. O **Gráfico 3**, abaixo, sistematiza esse processo.

Gráfico 3. Etapas de implementação do Proinfância, 1ª fase (2007-2012)

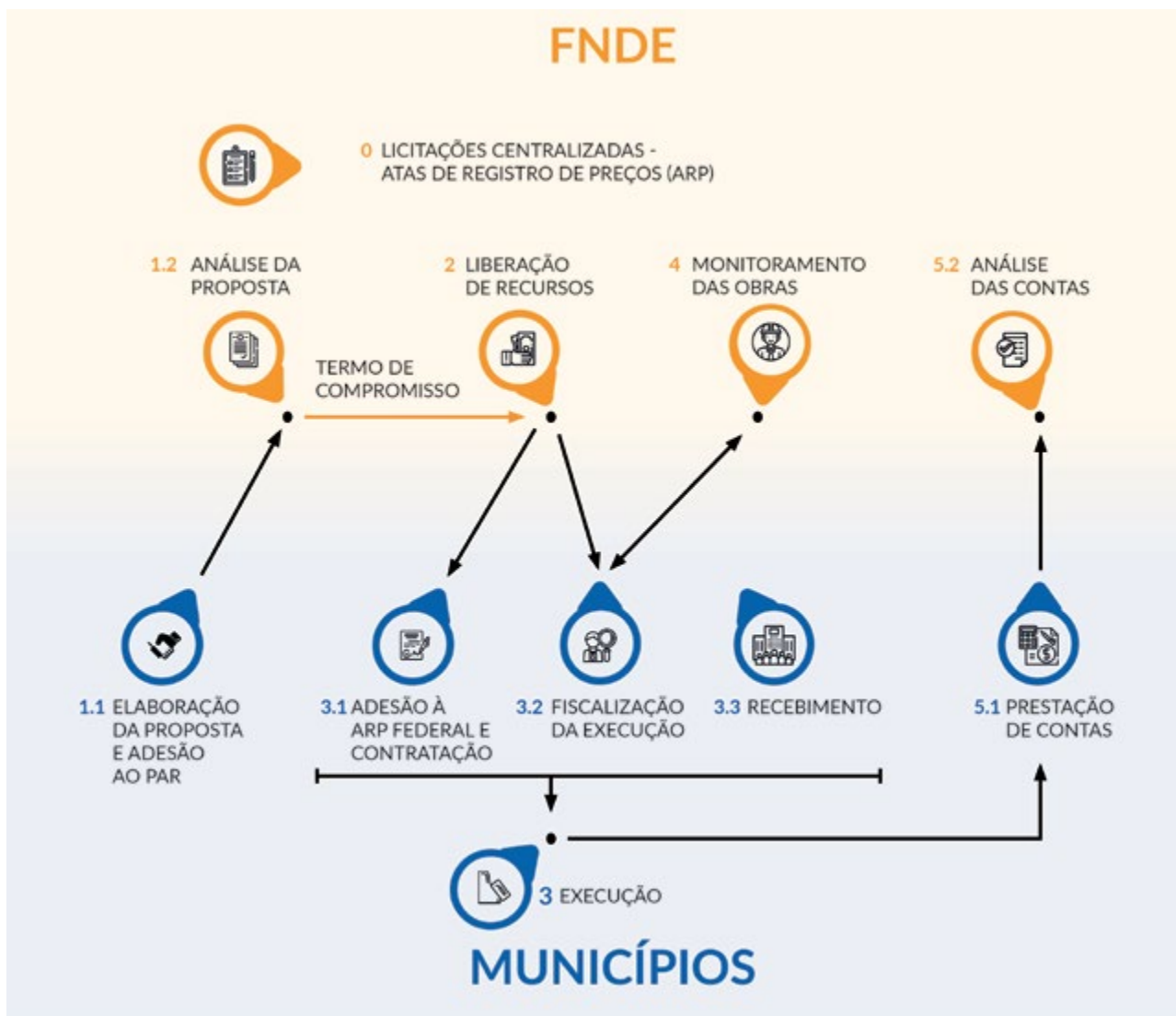


Fonte: Elaboração própria, com base nas etapas descritas no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80 da CGU.

Após a constatação de resultados aquém do esperado e da lentidão no início das obras durante esse primeiro período, uma nova estratégia, reproduzida no **Gráfico 4**, foi introduzida, com a adoção de projetos de creches

com “metodologias inovadoras” de construção, e com a centralização da seleção de empresas executoras pelo Governo Federal. O objetivo era baixar o custo e o tempo de construção com projetos de creches pré-moldadas.

Gráfico 4. Etapas de implementação do Proinfância, 2ª fase (Metodologias Inovadoras) – 2012-2015



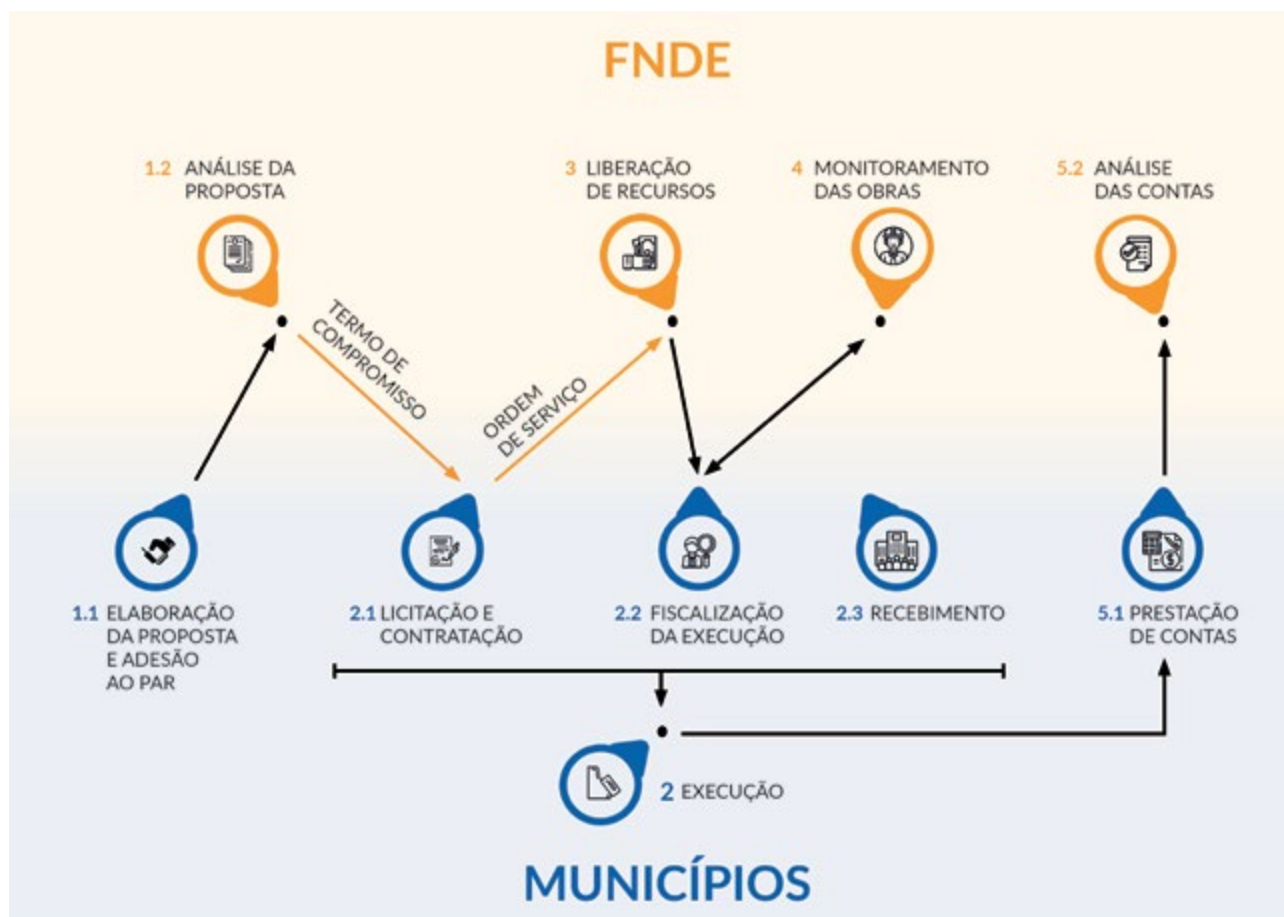
Fonte: Elaboração própria, com base nas etapas descritas no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80 da CGU.

Esse novo modelo, de maneira geral, também fracassou, devido à contratação de empresas sem condições de levar a cabo as centenas de obras para as quais haviam sido contratadas. Segundo a avaliação realizada pela CGU em nível nacional, apenas 70 das mais de 3.500 obras previstas para execução segundo essa nova metodologia de construção chegaram a ser concluídas. Quase 60% das obras previstas tiveram que ser reformuladas e repactuadas, migrando para o método convencional de execução. Outras 249 obras (7,4%) foram abandonadas em estágio de execução que não mais permitia essa re-

formulação, permanecendo paralisadas sem perspectiva de continuidade e representando prejuízo potencial de quase R\$ 210 milhões⁷.

Em 2015, teve início uma terceira fase que, em linhas gerais, retomou o modelo inicial, com projetos reformulados para metodologia convencional de execução e processos de contratação descentralizados conduzidos pelos municípios. Contudo, alguns ajustes foram feitos para aprimorar o programa e corrigir falhas verificadas anteriormente, conforme demonstra a sistematização do **Gráfico 5**.

Gráfico 5. Etapas de implementação do Proinfância, 3ª fase – 2015-atualidade



Fonte: Elaboração própria, com base nas etapas descritas no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80 da CGU.

7. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80: Implantação de escolas para educação infantil (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>), p. 12.

Para as 135 obras monitoradas pelo Obra Transparente, observamos casos refletindo os modelos adotados nas três distintas fases do Proinfância, pois, embora os respectivos convênios e termos de compromisso tenham sido firmados entre 2007 e 2014, as repactuações derivadas dos processos de reformulação de obras previstas para execução por metodologias inovadoras deu ensejo à implementação também segundo o fluxo mais recente, ilustrado no gráfico 5.

As informações coletadas pela Transparência Brasil e pelos observatórios sociais locais parceiros no monitoramento dessas obras, complementadas por outras avaliações do Proinfância, indicam que o programa padeceu, desde seu início e a despeito das mudanças realizadas, de falhas recorrentes que afetaram praticamente

todas as principais etapas de implementação ilustradas nos gráficos. Relatamos abaixo os problemas mais comuns identificados em cada uma dessas etapas, utilizando como referência, para simplificação, a sequência expressa no gráfico 3 e fazendo menção às eventuais variações conforme a implementação segundo os esquemas ilustrados nos gráficos 4 e 5.

Optamos por dar mais ênfase aos problemas relacionados à atuação das gestões municipais, que constituem o locus principal da nossa coleta de informações, e também porque outras avaliações de órgãos de controle federais, como aquela publicada pela CGU, já oferecem análises detalhadas dos problemas evidenciados no que diz respeito à atuação do Governo Federal, em especial no caso da adoção das metodologias inovadoras.

Escola no Jardim Canaã II, em Uberlândia (MG), entregue em 2019. Foi a única obra concluída das 21 selecionadas para o monitoramento nesse município. Outras 19 foram canceladas e uma permanece não iniciada.



Etapa 1: Apresentação e análises dos projetos

Como já apresentado na seção anterior, parcela significativa das obras monitoradas – 58 de 135 (43%) – nunca chegou a ser iniciada. A grande maioria dessas obras foi cancelada no final de 2018. Em âmbito nacional, a parcela de obras pactuadas e canceladas chega a 16%, segundo dados levantados pelo Tá de Pé em 27 de maio de 2019.

A partir de levantamentos feitos localmente pelos observatórios sociais parceiros junto às prefeituras, buscamos rastrear possíveis causas para a lentidão no início das obras. Além disso, em municípios em que a grande maioria das obras monitoradas ainda não havia sido iniciada, como Paranaguá (PR) e Uberlândia (MG), representantes da Transparência Brasil e do observatório local participaram também de reunião com gestores municipais para obter esclarecimentos sobre as razões para o atraso na contratação e no início das obras.

Um entrave recorrente identificado foi a existência de obras para as quais haviam sido designados **terrenos inadequados**. Essa situação foi encontrada em pelo menos 14 obras, em 6 dos 21 municípios. Exemplos de inadequações foram terrenos de dimensões insuficientes para o projeto pleiteado, com posse em disputa judicial ou em zona imprópria para a construção de prédios públicos. Houve casos também de terrenos cujas características implicariam em custos excessivos de preparação para receber a obra (por exemplo, para realizar obras de contenção), o que acabou por inviabilizar o projeto e levar ao cancelamento da obra.

Essas situações sugerem falhas já na etapa de elaboração das propostas pelos municípios, em que em alguns casos parece não ter sido feita uma análise rigorosa da

compatibilidade entre os terrenos propostos para a implementação da obra e o projeto-padrão, ou não terem sido atendidos outros pré-requisitos para a construção, como a garantia de posse do terreno ou a emissão da licença ambiental necessária. Em Paranaguá (PR), por exemplo, sete das oito obras selecionadas para monitoramento vieram a ser canceladas devido à falta de terrenos adequados para a sua execução.

Segundo as normas que amparam a celebração de convênios entre o Governo Federal e os entes federados⁸, no caso de obras públicas, a comprovação de propriedade do imóvel e a licença ambiental prévia são pré-requisitos para os planos de trabalho propostos por entes federados pleiteando o financiamento. Desse modo, há indícios de falhas também por parte do Governo Federal no controle do cumprimento dessa exigência.

Vale mencionar, porém, que a identificação de terrenos adequados nos municípios também se torna mais difícil, de certa forma, pela própria adoção de projetos-padrão pelo programa. Segundo as regras originais do Proinfância⁹, a concordância em adotar os projetos padronizados era uma condição para a assistência financeira¹⁰. Com a vinculação do Proinfância ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2, foi permitido apenas a um grupo de municípios selecionados a elaboração de projetos próprios conforme diretrizes definidas pelo FNDE. A partir da introdução das metodologias inovadoras, também era necessário adotar os projetos padronizados conforme já licitados pelo Governo Federal. Se por um lado a disseminação de projetos padronizados do Governo Federal para os municípios visava suprir eventuais deficiências locais na elaboração de projetos

8. Instrução Normativa STN N° 01, de 15/01/1997.

9. Resolução CD/FNDE N° 06, de 24/04/2007.

10. Sem dúvida, há uma margem para adaptações técnicas necessárias para a implantação dos projetos padronizados localmente, porém as dimensões e o padrão estético devem ser mantidos integralmente.

adequados, por outro ela restringiu a escolha de locais apropriados para a construção, potencialmente dificultando a implementação do programa.

Os indícios de inadequações na seleção dos terrenos evidenciam falhas justamente na etapa mais crucial para qualquer obra pública: o planejamento. A adequação do terreno previsto para a obra – além de ser altamente relevante por razões técnicas óbvias, com impacto significativo sobre os custos previstos para a obra, por exemplo – tem vínculo direto com considerações decisivas para a definição de um local adequado para as obras, como a análise da demanda pelos serviços a serem

oferecidos e a aferição do impacto estimado na localidade, que pode requerer outras intervenções urbanas. Portanto, não se trata de elemento que possa ser facilmente substituído sem impacto substantivo sobre o projeto a ser implementado.

Como resultado, os municípios que, após identificada a inadequação do terreno, solicitaram ao FNDE mudanças no convênio para indicar novo terreno para a implementação da obra, também enfrentaram entraves burocráticos para a nova análise e aprovação pelo órgão financiador, frequentemente inviabilizando a execução dos objetos.

Etapa 2: Repases dos recursos

Pelo menos a partir de 2011, após a vinculação do Proinfância ao PAC 2, os repases de recursos passaram a ser realizados por transferências diretas, com a primeira parcela transferida já após a assinatura do respectivo termo de compromisso¹¹. O montante transferido podia atingir até 70% do valor total do convênio (CGU, 2018). Dessa prática inicial derivou um dos problemas verificados nessa etapa da implementação do programa: com a demora no início de grande parcela das obras previstas, houve um **volume significativo de recursos inutilizados** por vários anos, trazendo grande ineficiência aos ciclos de financiamento do programa.

Na terceira fase de implementação do Proinfância (ver Gráfico 5), vigente desde 2015, foram introduzidas mudanças nas regras de repases financeiros, de modo que os repases iniciais somente ocorreriam após a emissão da ordem de serviço pelo município, isto é, após a contratação para a execução da obra, e o montante de recursos repassados não deveria ultrapassar 15% do

total do convênio (CGU, 2018). Assim, alguns dos problemas gerados pelas regras anteriores seriam evitados para novas obras.

Com o processo de deterioração das contas públicas vivido nos últimos anos, a imobilização dos recursos já repassados para obras ainda não iniciadas se tornou ainda mais crítica: enquanto centenas de milhões de reais permaneciam parados nas contas desses convênios, recursos para a continuidade de obras em andamento minguavam. Apenas para as 55 obras canceladas na amostra do projeto Obra Transparente, o total de recursos já repassados soma R\$ 23,8 milhões (em valores corrigidos de agosto de 2018).

Provavelmente em consequência dessa conjuntura, passaram a ocorrer **atrasos nos repases de recursos** aos municípios no caso de obras em andamento. Durante as atividades de monitoramento, diversos observatórios sociais parceiros questionaram junto às prefeituras situações de atraso na execução das obras monitoradas, e o atraso nos repas-

11. Resolução CD/FNDE Nº 13, de 21/03/2011.

ses financeiros foi uma justificativa ouvida com frequência dos gestores municipais.

Dados de movimentação financeira de contas que receberam recursos pelo Proinfância¹² confirmam que atrasos significativos de fato ocorreram em alguns casos. Em Gravataí (RS), por exemplo, uma obra que havia sido paralisada e foi retomada em março de 2017 somente recebeu novo repasse do FNDE em abril de 2018, mais de um ano depois. Situação semelhante foi verificada também em Chapecó (SC). O relatório de avaliação da CGU também corrobora a ocorrência desse problema, observando em uma amostra selecionada de obras atraso médio de 284 dias entre o início da obra e a transferência da primeira parcela dos recursos. Evidentemente, esses atrasos nos repasses têm impacto negativo quase

inevitável sobre o ritmo de execução da obra, levando a atrasos e paralisações como aqueles verificados nas obras monitoradas.

Esse tipo de situação pode ainda dar ensejo a um problema mais grave: o **desvio de finalidade na utilização dos recursos**. Essa situação foi verificada em dois municípios monitorados pelo projeto, onde recursos já repassados para obras ainda não iniciadas ou paralisadas foram utilizados para cobrir despesas de outras obras em andamento. Essa prática é absolutamente irregular e viola as regras dos termos de compromisso assumidos, segundo os quais os recursos previstos somente podem ser utilizados para o seu objeto. Ainda que os recursos venham a ser ressarcidos de outras fontes, a irregularidade pode resultar em penalidades aos gestores envolvidos¹³.

Etapa 3: Execução

O acompanhamento da etapa de execução foi o foco principal do monitoramento realizado pelos observatórios sociais participantes no projeto Obra Transparente.

De maneira geral, a metodologia de trabalho desenvolvida para o projeto – e disseminada por meio das capacitações online e presenciais oferecidas aos observadores sociais – abrange o monitoramento das três sub-etapas descritas nos gráficos 3, 4 e 5, envolvendo a análise da licitação e da contratação, da execução e de sua fiscalização pela prefeitura contratante, e, finalmente, do recebimento da obra, bem como vistorias periódicas posteriores para verificar a possível presença de problemas de execução ainda passíveis de correção dentro do prazo legal de garantia da obra¹⁴.

Como já destacado em relatório anterior do projeto, uma constatação importante extraída das atividades de monitoramento foi a dimensão dos atrasos e das paralisações nas obras acompanhadas. Essas situações parecem ter se tornado a “normalidade” no ciclo de implementação das obras do Proinfância. Com base em uma análise de dados contratuais, verificamos que cerca de 64% das obras já iniciadas haviam sofrido alguma paralisação devido a rescisão contratual. Entre as obras concluídas, foram estimados atrasos médios superiores a um ano na entrega. Segundo dados em âmbito nacional analisados pelo Tá de Pé, esses entraves parecem ser generalizados. De 6.477 obras de creches e escolas concluídas de acordo com vistoria dos municípios ou estados, o tempo mediano entre assinatura do contrato e a data da vistoria atestando a

12. Os dados consultados foram extraídos do SIMPEC e do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF).

13. Nos casos em questão, a equipe do projeto preparou relatórios descrevendo a situação para encaminhamento aos órgãos de controle federais competentes.

14. O Código Civil brasileiro prevê um prazo garantia de cinco anos para “edifícios ou outras construções consideráveis” (art. 618).

conclusão da obra é de quase 900 dias ou aproximadamente 2,5 anos. Entre as obras que se encontram oficialmente paralisadas, obras demoram quase 4 anos ou 1.407 dias (estimativa mediana).

Relacionamos abaixo alguns dos problemas observados no monitoramento *in loco* que parecem contribuir para a ocorrência de tantos atrasos e paralisações, conforme cada sub-etapa da execução.

3.1: Licitação e contratação

Parte do monitoramento das obras pelo Obra Transparente incluiu a análise detalhada de processos licitatórios relativos à contratação das obras. No caso de novas licitações, para obras ainda não iniciadas ou obras paralisadas em processo de retomada, foram analisados editais, projetos e outros documentos técnicos, bem como a condução da licitação e seu resultado. Para obras já em andamento, também foi feita a análise de processos licitatórios passados, selecionados segundo a aplicação de alguns indicadores de risco.

Um primeiro problema recorrente foram **falhas no projeto básico** das licitações acompanhadas. O chamado projeto básico é um requisito legal para que uma obra possa ser licitada¹⁵. Diferentemente do que seu nome possa sugerir, não é “básico” no sentido de simples, mas “básico” no sentido de indispensável. Assim, deve compreender, no momento da licitação, um “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra [...], e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”¹⁶.

A legislação também requer que já estejam caracterizados no projeto básico, entre outras especificações, “soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalha-

das, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem”. Seguente ao projeto básico deve ser elaborado um projeto executivo, com máximo detalhamento dos serviços a serem executados, para além das características essenciais para balizar o processo de contratação, que já devem estar suficientemente descritas no primeiro.

Uma licitação de obra pública realizada com problemas no projeto básico pode trazer diversas consequências negativas para a implementação da obra. Se o projeto for tecnicamente inadequado, por exemplo, mesmo que executado em tempo razoável e sem custos excessivos, o resultado poderá ser um prédio com funcionalidade comprometida para os objetivos previstos. No caso de um projeto básico incompleto, invariavelmente aquilo que estava previsto na contratação terá de ser alterado ou complementado no momento da execução. Geralmente, esse processo leva a atrasos na execução da obra, além de gerar um aumento do seu custo final, conforme eventuais serviços não previstos tenham que ser adicionados ao contrato posteriormente. Atrasos na execução também costumam levar à prorrogação do contrato, de modo que os preços apresentados pela empresa contratada podem ficar defasados e necessitar reajustes, também elevando o custo da obra. Em alguns casos, novas licitações para serviços adicionais podem se fazer necessárias, atrasando ainda mais a conclusão do empreendimento.

Foram muitos os casos de licitações analisadas que apresentaram esses tipos de falhas. Um problema comum de natureza técnica verificado nas análises da Câmara Técnica do projeto, por exemplo, foi a previsão de execução das obras no terreno em patamar muito abaixo do nível da rua, o que não é recomendável para a funcionalidade da edificação posteriormente. Como consequência, a futura creche ou escola fica situada numa espécie de “buraco”,

15. Art. 7º, §2º, da Lei Nº 8.666/1993.

16. Art. 6º, IX, da Lei Nº 8.666/1993.

potencialmente favorecendo o acúmulo de água da chuva e a inundação do prédio, além de criar problemas para o escoamento de esgoto, por exemplo. Obras já em andamento nessas condições foram observadas em vários dos municípios monitorados. Nesses casos, a situação é agravada pelo fato de que o problema já não pode mais ser desfeito.

Uma outra falha comum observada foi que várias obras monitoradas foram licitadas com base apenas nos projetos-padrão fornecidos pelo FNDE. Os projetos padronizados do Governo Federal, porém, não suprem os requisitos de um projeto básico para uma licitação. Por definição, são projetos que devem ser complementados e adaptados pelas prefeituras ao contexto específico onde a obra será implantada.

Os próprios termos de compromisso que amparam o financiamento federal para as obras do Proinfância estabelecem que os recursos repassados serão direcionados para o financiamento da construção da creche ou escola em si, e serviços complementares necessários – como a preparação do terreno, cercamento ou construção de muros, paisagismo, construção de estacionamento, entre outros – deverão ser realizados como contrapartida da prefeitura. Portanto, levando em conta o local onde a obra será executada, a prefeitura deve elaborar projetos complementares para esses serviços, bem como incluir os seus custos no orçamento da obra, para então poder licitá-la. Também é essencial que as condições do terreno sejam levadas em consideração para eventual reformulação dos projetos de fundação da obra, que dependem, por exemplo, da análise das condições do solo para serem adaptados de modo a suportar adequadamente a construção no terreno escolhido.

Ocorre que várias obras monitoradas foram licitadas sem que essas adaptações nos projetos tivessem sido realizadas. Em Foz do Iguaçu (PR), três obras foram contratadas com

base nos projetos padronizados sem nenhuma adaptação. Os projetos de fundações, porém, revelaram-se inadequados, e houve necessidade praticamente imediata de aditivos contratuais para alterar os serviços previstos nessa etapa da obra, gerando atrasos de vários meses na execução. Em Lajeado (RS), também se verificou que a licitação de uma creche foi feita somente com os projetos padronizados, sem as adaptações necessárias.

Também houve casos em que a licitação deixou de fora serviços essenciais para a execução completa da obra. Em Chapecó (SC), a obra de uma creche começou com cinco meses de atraso devido à falta de previsão de serviços de nivelamento do terreno, fundamentais para o início da obra. A terraplenagem necessária acabou sendo executada pela própria prefeitura, porém apenas depois de já ter emitido a ordem de serviço para a empresa iniciar a construção. Situação bastante semelhante foi verificada também em Foz do Iguaçu (PR). Em Cascavel (PR) e Caçador (SC), houve obras cuja edificação principal já estava concluída quando a prefeitura então reconheceu a necessidade de abrir novas licitações para serviços complementares como drenagem, cercamento, construção de poço artesiano, execução de entrada de energia elétrica, pavimentação, entre outros serviços indispensáveis que já deveriam ter sido previstos no planejamento inicial para a contratação da obra.

Outro tipo de falha comum observada nessas análises foram **inadequações na formulação dos editais licitatórios**, sobretudo na definição de critérios para aferir as capacidades técnica e econômico-financeira de potenciais licitantes, o que é um elemento crucial da gestão de risco na contratação de obras públicas. Para a administração contratante, é fundamental a adoção desses critérios, de modo a evitar a contratação de empresas que não tenham condições financeiras de cumprir o cronograma ou

levar a cabo a obra, ou que não tenham a expertise técnica necessária para executar adequadamente os serviços contratados, potencialmente entregando uma obra de má qualidade ou até mesmo gerando riscos para os futuros usuários do novo prédio.

Para a habilitação financeira, é comum que se adotem exigências de patrimônio líquido ou capital mínimos, medidos relativamente ao montante estimado para o contrato – até o limite de 10%, segundo a legislação¹⁷. Em uma licitação para uma obra com custo estimado em R\$ 3 milhões, por exemplo, o edital poderia exigir capital ou patrimônio líquido mínimo até o limite de R\$ 300 mil. Com isso, o objetivo é contratar empresas que demonstrem ter meios suficientes para financiar a execução da obra no ritmo necessário. Também são comuns exigências para a comprovação da saúde financeira e contábil das potenciais licitantes, a partir de índices de liquidez e endividamento, por exemplo.

Em algumas das contratações analisadas, porém, não foram adotados critérios suficientes para aferir que as condições financeiras da empresa fossem adequadas para assumir a obra que se pretendia contratar. Em Cascavel (PR), por exemplo, o edital de uma licitação para a construção de uma nova creche do Proinfância, com custo estimado em quase R\$ 3,4 milhões, exigiu apenas que as licitantes comprovassem não estar em processo de falência, sem qualquer outra cláusula de habilitação financeira. A empresa contratada possuía um capital social de apenas R\$ 20 mil, menos de 1% do valor final do contrato. Em Gravataí (RS), a contratação para a conclusão de três creches paralisadas, por meio de uma dispensa de licitação emergencial em 2017, também não contou com uma análise adequada da saúde financeira da empresa contratada, a qual assumiu um contrato de R\$ 4,6 milhões com um capital social de também apenas R\$ 20 mil. O risco assumido pela prefeitura, nesse caso, se materializou

em atrasos significativos, e nenhuma das três obras foi concluída até o momento, mais de dois anos depois da contratação.

No caso da habilitação técnica, é comum que licitações de obras públicas de um certo porte exijam que as potenciais licitantes comprovem experiência anterior na execução de obra de complexidade “semelhante” ou “compatível” com a obra que está sendo licitada. Contudo, o que isso significa e como será aferido deve estar claramente definido no edital. Se uma prefeitura está buscando contratar uma empresa para construir uma creche de 1.500 m² por exemplo, ela deve explicitar se a experiência necessária para uma empresa se qualificar na licitação envolve a construção de uma edificação com uma dimensão mínima compatível, ou experiência na execução do mesmo tipo de fundação, do mesmo tipo de telhado, ou de pisos, portas e janelas semelhantes, entre outros possíveis elementos relevantes para a contratação em questão. Esses critérios também devem estar fundamentados e justificados tecnicamente no processo licitatório.

Porém, algumas das licitações analisadas possuíam editais com cláusulas ambíguas ou pouco claras com relação aos parâmetros a serem utilizados no julgamento da habilitação técnica. Comumente, a exigência de experiência em obra “semelhante” ou “compatível” não definia adequadamente esses termos, deixando dúvida sobre os critérios que seriam utilizados para avaliar se as licitantes de fato cumpriam a exigência. Isso viola o princípio do julgamento objetivo aplicável às licitações públicas, podendo dar margem a arbitrariedades na etapa de habilitação das participantes. Além disso, ao não definir adequadamente esses critérios, a prefeitura assume o risco de contratar uma empresa sem poder de fato aferir adequadamente a sua capacidade técnica para executar o objeto contratado.

Em um outro extremo, também podem existir editais em que essas cláusulas sejam

17. Art. 31, §3º, da Lei Nº 8.666/1993.

bem definidas, porém representem exigências excessivas, de modo a potencialmente restringir a competitividade na disputa. Nesses casos, há um risco de que a participação de poucos licitantes resulte em uma contratação menos econômica, por um preço mais alto do que seria atingido com mais competitividade. Ainda mais grave são os casos em que a restrição à competitividade possa ser deliberada, ou seja, com a intenção de favorecer um determinado fornecedor ou empresas atuando em conluio com a administração contratante.

Nos editais analisados, também foram encontrados casos com exigências de habilitação técnica potencialmente restritivas, que exigiam a comprovação de experiência em serviços muito especializados, por vezes insignificantes no conjunto dos serviços a serem contratados, contrariando assim jurisprudência pacificada pelos Tribunais de Contas. Em Uberlândia (MG), o edital de uma licitação para a conclusão de uma escola inacabada incluía como requisito técnico experiência prévia na execução de “piso de alta resistência em massa granilítica”, cujo custo representava apenas 2,4% do total estimado para os serviços a serem executados. Em Pelotas (RS), uma licitação para a retomada de três obras paralisadas exigiu também experiência na execução de “estacas de 10 metros de profundidade”, serviço com custo estimado equivalente a míseros 0,16% do total orçado.

Um outro exemplo de inadequação no edital, com potencial efeito restritivo, é o caso de múltiplas obras licitadas em conjunto, como um único objeto. Também em Pelotas (RS), a mesma licitação mencionada acima foi feita dessa forma. Evidentemente, o universo de licitantes com capacidade técnica e financeira para se qualificar em uma licitação para a conclusão de um grupo de três obras é mais restrito do que seria potencialmente se elas fossem licitadas como itens separados. Por essa razão, a legislação e a jurisprudência estabelecem o chamado “parcelamento” como regra geral, sempre que o objeto da licitação

for “divisível”¹⁸. Exceções podem ocorrer, desde que devidamente justificadas. No caso de Pelotas (RS), após o observatório social verificar no processo licitatório a ausência de justificativa para a decisão de licitar as três obras em conjunto, foi feito um pedido de suspensão da licitação e reformulação do edital, negado pela Prefeitura. Apenas uma empresa interessada se apresentou. A contratação não ocorreu porque, antes da formalização do contrato, a empresa declarou falência, o que levou ao cancelamento da licitação. Mesmo após o questionamento do observatório, uma nova licitação manteve os termos do edital anterior, sem as correções sugeridas.

Além das falhas observadas nos editais, verificamos diversos casos em que **omissões e falta de cuidado na condução da licitação** permitiram a contratação de empresas inidôneas, que efetivamente fraudaram sua participação na licitação. Uma situação recorrente foi a seguinte: uma empresa nova no mercado, recém criada ou há pouco tempo atuante no ramo da construção civil, participa da licitação, comprovando sua habilitação técnica com atestados de capacidade técnica com indícios de falsidade, e vence a disputa com proposta muito abaixo da estimativa apresentada pela prefeitura e também das propostas dos outros competidores. Geralmente, trata-se de uma empresa de fachada, que oculta a participação de outra empresa maior na licitação, ou está registrada em nome de um “laranja”, ocultando a participação de outro sócio. A motivação para esse artifício é simples: o sócio oculto normalmente é alguém com histórico de inidoneidade, tendo atuado com outras empresas já sancionadas e impedidas de participar de licitações, ou tendo pessoalmente sofrido sanção que o impediria de contratar com a Administração Pública¹⁹.

Esses exemplos revelam que as prefeituras parecem fazer apenas análises formais da documentação apresentada pelas empresas licitantes, sem avaliações mais aprofundadas sobre a veracidade dos documentos forne-

18. Art. 23, §1º, da Lei Nº 8.666/1993, e Súmula Nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU).

19. Pelo menos cinco casos desse tipo foram identificados e as suspeitas reportadas pela Câmara Técnica do projeto aos órgãos de controle federais, solicitando a apuração dos fatos.

cidos. Porém, como parte de uma gestão de risco mais eficaz nas contratações públicas, que sabidamente são alvo frequente de fraudes cometidas por licitantes, seria necessário adotar procedimentos mais rigorosos de análise. A própria legislação aplicável às licitações permite a realização de diligências para esclarecimentos de dúvidas sobre as informações e os documentos apresentados. A jurisprudência do TCU incentiva a utilização desse instrumento, o que, nos casos em análise, aparentemente foi negligenciado pelas prefeituras.

3.2:

Fiscalização da execução

A fiscalização da execução contratual pelo órgão contratante é uma exigência prevista na legislação aplicável²⁰. Ela implica que, para cada contrato de fornecimento firmado com a Administração Pública, deve ser designado um servidor público responsável por fiscalizar o cumprimento das condições contratuais pela pessoa ou empresa contratada. Esse servidor deve também ter conhecimento necessário e estar capacitado para exercer tal papel. No caso de obras públicas, essa função pode ser exercida somente por profissionais das áreas de engenharia ou arquitetura, que devem também registrar a responsabilidade técnica pela função exercida perante o conselho profissional competente.

Os problemas observados na execução das obras monitoradas indicam que há **deficiências na fiscalização contratual exercida pelas prefeituras**. Idealmente, o fiscal designado vistoria com frequência a obra, acompanhando as sucessivas etapas de execução dos serviços. Ele também deve verificar se o cronograma está sendo cumprido e atestar se o que a empresa contratada faturou foi de fato executado conforme o contratado. Contudo, segundo reportado pelos observatórios sociais, foram muitas as obras que apresentaram falhas de execução, incluindo serviços de má qualidade,

divergências em relação aos projetos e até mesmo a utilização de materiais com especificação técnica inferior àquela prevista no contrato. Trata-se de inconformidades que deveriam ter sido detectadas pelo fiscal da obra, que é responsável por registrar eventuais falhas em livro de ocorrências, solicitar correções à empresa executora e comunicar a situação aos seus superiores, quando necessário.

Um “truque” comum observado em diversas obras e em vários municípios foi a instalação de vidros com espessura inferior à prevista na planilha de serviços contratada, o que implica em resistência inferior, podendo trazer riscos às crianças que utilizarão as creches. Talvez este seja um exemplo de um detalhe que raramente é verificado pelos fiscais de obra, e acaba sendo aproveitado pelas construtoras para aumentar sua margem de lucro. Contudo, é também uma forma de superfaturamento que traz prejuízos aos cofres públicos e deveria ser combatida de maneira mais eficaz.

Em alguns casos, as lacunas observadas na fiscalização da prefeitura acabaram sendo de certa forma supridas justamente pelo trabalho de monitoramento realizado pelos observatórios sociais participantes do projeto. Em Foz do Iguaçu (PR), Taubaté (SP) e Goioerê (PR), por exemplo, os voluntários engajados no Obra Transparente identificaram falhas que foram prontamente reportadas ao fiscal e à gestão municipal. Como resultado dessa atuação, as prefeituras cobraram as correções das empresas, que foram, em sua maioria, efetivamente realizadas.

Um fator importante por trás dessas falhas é que, em alguns municípios, a própria alocação de servidores para a fiscalização contratual é insuficiente. Também em Foz do Iguaçu (PR), o observatório local informou que a prefeitura dispunha de apenas dois engenheiros para fiscalizar mais de 20 obras em andamento. Em Uberlândia (MG), os

20. Art. 67 da Lei N° 8.666/1993.

observadores sociais constataram que a prefeitura sequer tinha procedimento de designação formal de fiscais para os seus contratos, contrariamente ao que determina a legislação federal.

Vale destacar que a fiscalização contratual deficiente amplia os riscos de descumprimento das cláusulas contratuais pelas empresas, como os atrasos e abandonos verificados nas obras monitoradas, além de eventuais prejuízos pela execução inadequada dos serviços.

3.3: Recebimento

Quando uma obra é concluída, existe um procedimento formal de recebimento da obra pelo órgão contratante. Em uma primeira etapa é feito o recebimento provisório, após o qual a contratante (no caso, a prefeitura) tem um prazo de até 90 dias para vistoriar integralmente a construção e aferir se a execução está condizente com todas as condições do contrato. Tendo confirmado a adequação completa da obra, é então realizado o seu recebimento definitivo.

Durante o monitoramento realizado pelos observatórios sociais, também foram identificados problemas nessa etapa, em particular o **recebimento definitivo com visíveis inadequações na execução da obra**. Em alguns casos, foram aceitas como concluídas obras com serviços mal executados, ou ainda por fazer.

Em Palhoça (SC), por exemplo, uma das creches concluídas durante o período de monitoramento foi entregue com uma parede de elementos vazados sem rejuntamento adequado, com peças que já se soltavam. A creche foi colocada em operação sem a correção do problema, o que levou os



Parede mal executada e com risco de desmoronamento em creche de Palhoça (SC), representando risco aos usuários do prédio (fotos tiradas em 06.03.19 por voluntários do Observatório Social de Palhoça)

funcionários a isolar a área para minimizar o risco de ferimentos às crianças. Ou seja, parte do prédio não pode ser utilizada devido a uma falha cuja solução já deveria ter sido cobrada da empresa responsável.

Em Goioerê (PR), os voluntários do observatório social constataram em visita a uma escola concluída que havia janelas mal instaladas, com funcionamento comprometido, e que alguns serviços de acabamento não haviam sido realizados, como a instalação de barras de apoio em banheiros para portadores de necessidades especiais. São situações que claramente comprometem aspectos importantes para

a adequada utilização do prédio e para a segurança de seus usuários.

No caso de obras recebidas com serviços não executados, é importante destacar que isso também se trata de um exemplo de superfaturamento, possibilitado por falhas na etapa anterior, da fiscalização, como já ilustrado acima. Isso demonstra o efeito em cadeia que os problemas constatados nas diferentes etapas da realização das obras produzem, sem que os atores responsáveis pela adequada implementação da política pública intervenham de modo a corrigi-los ou preveni-los, o que impede que os objetivos da política sejam de fato alcançados.

Etapa 4: Monitoramento das obras

Em paralelo à execução da obra, o FNDE realiza o monitoramento da sua evolução a partir dos dados e documentos inseridos pelas prefeituras na plataforma SIMEC. O sistema centraliza as informações do processo licitatório, do contrato firmado, das vistorias realizadas por fiscais do FNDE ou empresas terceirizadas que atuam na fiscalização *in loco*, dos repasses financeiros realizados e da execução financeira da obra, onde devem ser registrados todas as medições dos serviços executados e os pagamentos feitos à empresa contratada. O SIMEC também tem uma interface acessível ao público²¹, porém apenas parte das informações alimentadas pelas prefeituras pode ser visualizada na área aberta.

Com base nos levantamentos de informações sobre as 135 obras monitoradas pelo projeto Obra Transparente, identificamos, porém, **desatualização e inconsistências nos dados disponíveis no SIMEC**. Por meio da comparação com as informações obtidas dos observatórios sociais a partir

do monitoramento *in loco* ou em respostas aos pedidos de acesso à informação feitos às prefeituras, foram constatadas discrepâncias na situação indicada para boa parte das obras – por exemplo, obras que constam como “em andamento”, porém estão paralisadas, ou obras que ainda aparecem como “não iniciadas”, mas que já estão em execução.

Para a maioria das obras também observamos incoerências nos dados disponibilizados pelas prefeituras, com informações que se contradizem de alguma maneira. Alguns exemplos são: registros de medições e resultados de vistoria que não correspondem ao percentual de execução informado pela prefeitura; datas previstas de entrega incompatíveis com o período de vigência do contrato; dados de licitações sem que os dados dos contratos fossem atualizados; e até mesmo inconsistências na movimentação bancária das contas para as quais os recursos federais são transferidos.

21. <http://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php>

A falta de confiabilidade dos dados disponíveis no SIMEC tem duas implicações relevantes para o monitoramento da implementação das obras registradas. Primeiramente, como esse é o instrumento principal de análise utilizado pelo FNDE, essas falhas geram **vulnerabilidade nos mecanismos de controle pelo Governo Federal**. Um exemplo interessante é levantado no relatório de avaliação publicado pela CGU em 2018: de 1.922 obras indicadas como concluídas no SIMEC até março de 2017 e vistoriadas *in loco* pelas equipes de fiscalização a serviço do FNDE, apenas 176 (9%) apresentaram de fato 100% dos serviços concluídos²². Ou seja, os dados alimentados pelas prefeituras não permitem ao órgão que monitora a implementação da política pública aferir adequadamente os seus resultados e fazer diagnósticos precisos de eventuais problemas para planejar a sua correção.

A segunda implicação das deficiências verificadas na qualidade das informações disponíveis é que elas criam **obstáculos para um controle social efetivo**. As informações acessíveis ao público já são incompletas, e a falta de fidedignidade dos dados impossibilita também ao cidadão que acompanhe o andamento das obras em seu município. Frente a essa dificuldade, o monitoramento feito pelo projeto Obra Transparente recorreu à solicitação de informações diretamente com as prefeituras, fazendo-se uso da Lei N° 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI), mas a experiência no uso desse instrumento para a obtenção de dados sobre as obras monitoradas demonstrou que essa estratégia nem sempre traz resultados, devido aos ainda persistentes entraves na implementação da LAI em nível local²³.

Creche no Jardim Iguaçu, em Paranaguá (PR), concluída ainda no final de 2017 e já em funcionamento há mais de um ano. No SIMEC, a obra aparece como concluída, porém com percentual executado desatualizado de apenas 80% de execução.



22. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80: Implantação de escolas para educação infantil (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>), p. 57.

Etapa 5: Prestação e análise das contas

A busca de informações detalhadas sobre os processos de prestação de contas pelos municípios não integrou o escopo do monitoramento pelo projeto *Obra Transparente*. Desse modo, não foram coletados dados sobre como esse processo é feito pelos municípios acompanhados no projeto.

Contudo, informações apontadas na avaliação da CGU sobre o processo de recebimento e análise das prestações de contas pelo FNDE indicam que também essa etapa apresenta deficiências gritantes, de modo que é pertinente mencioná-las aqui para ilustrar os principais problemas existentes na etapa final de implementação do Proinfância.

Uma falha importante verificada diz respeito a **entranças burocráticas para a prestação de contas**. Na avaliação realizada pela CGU, 77% dos convênios vencidos e aptos para prestar contas não podiam resolver a pendência por falta da habilitação necessária para uso do Sistema de Gestão de Prestação de Conta (SiGPC) do FNDE. Desse modo, a prestação de contas da maioria dos convênios identificados ficou impossibilitada por falhas operacionais na liberação do sistema necessário para viabilizar essa etapa fundamental no controle da utilização dos recursos públicos repassados aos municípios²⁴.

Como consequência, foi constatada uma **estrutura ineficaz de controle no uso dos recursos**, com baixa cobertura da prestação de contas em relação ao total dos repasses feitos pelo Proinfância. A CGU verificou que as prestações de contas enviadas cobriam apenas 11% dos R\$ 6,4 bilhões repassados aos municípios até 2017²⁵. Assim, não há controle efetivo sobre a aplicação de um volume enorme de recursos públicos na construção de escolas e

creches. Essa situação é agravada pelo fato de que o FNDE não dispõe de capacidade operacional para analisar adequadamente as prestações de contas enviadas pelos municípios, de modo que apenas 15% delas foram de fato analisadas²⁶.

Foram identificados também 110 casos de omissões nas prestações de contas, isto é, municípios que deixaram de cumprir a obrigação de prestar contas no prazo. Para esses casos, o FNDE deve tomar medidas administrativas e, se necessário, instaurar Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar o caso, identificar possíveis danos e responsabilizar o(s) gestor(es) omissos(s). A avaliação da CGU pode identificar que, no caso de convênios, a TCE foi instaurada em apenas 16% dos casos em que seria cabível, indicando que também esse instrumento de controle não é aplicado de maneira eficaz²⁷.

Assim, verifica-se que uma etapa crucial do controle na aplicação dos recursos federais torna-se quase inoperante frente a obstáculos burocráticos, à insuficiente capacidade operacional para analisar as informações enviadas e à ineficácia dos instrumentos sancionadores disponíveis para os casos de má gestão.

23. https://www.transparencia.org.br/blog/wp-content/uploads/2019/05/Diagnostico_TdP_OT_LAI_2019.pdf

24. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80: Implantação de escolas para educação infantil (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>), p. 63.

25. Idem.

26. Idem, p. 64.

CONCLUSÃO

Este relatório traz as principais constatações feitas em cerca de dois anos da implementação do projeto Obra Transparente pela Transparência Brasil, em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB) e 21 observatórios sociais locais, a partir do acompanhamento de 135 obras de escolas e creches do programa Proinfância nos municípios selecionados.

O monitoramento realizado identificou falhas relevantes na implementação do programa e resultados decepcionantes quanto ao atingimento de seus objetivos nos casos analisados. A partir de dados das obras em âmbito nacional, analisados pelo projeto Tá de Pé, bem como em avaliações do Proinfância realizadas por órgãos de controle federais como a CGU, depreende-se também que os problemas verificados parecem ser generalizados no país.

As informações qualitativas levantadas pelos observatórios sociais parceiros revelam que as causas dos problemas identificados não são pontuais, restritas a etapas específicas da implementação do Proinfância, mas sim sistêmicas, abrangendo todas as etapas relevantes desde a elaboração dos projetos para o financiamento das obras até a conclusão de sua execução, para os casos em que esta chega a ocorrer. Com base em dados da CGU, vê-se também que até mesmo a etapa final do controle sobre a utilização dos recursos é muito precária.

Tendo em vista as situações verificadas, é importante retomar uma perspectiva global do programa, analisando os seus objetivos e chamando a atenção para os gargalos que parecem impedir a sua concretização ao longo dos 12 anos de implementação dessa política pública. Com isso, buscamos estimular um debate sobre como eles podem ser combatidos através de reformulações que possam significativamente aprimorar a política de modo a torná-la mais eficaz.

O Proinfância foi concebido com o objetivo de ampliar o acesso de crianças a creches e escolas, bem como melhorar a infraestrutura física da rede pública de Educação Infantil. Quando foi introduzido, em 2007, a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos atendidas por creches no Brasil era de apenas 12%²⁸. Segundo dados de 2017²⁹, essa cifra chegou a 32,7%, porém ainda está bastante distante da meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), de 50% até 2024. Para crianças em idade pré-escolar (4 a 5 anos), também atendidas pelas unidades planejadas, o acesso atingiu 91,7% em 2017, frente a 89,4% em 2014³⁰. Até 2024, o PNE prevê uma meta de atendimento de 100%.

27. Idem.

28. Fundação Abrinq, “Cenário da Infância e Adolescência no Brasil”, 2018 (https://observatorio3setor.org.br/wp-content/uploads/2018/04/cenario_da_infancia_2018_internet.pdf).

29. PNAD Contínua Educação, 2017 (https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf).

Embora tenha havido avanços no acesso à educação infantil, sobretudo na primeira infância, a perspectiva de que o Proinfância contribua para o atingimento das metas do PNE é negativa. Segundo o relatório de avaliação da CGU, perante um déficit estimado de mais de 2 milhões de vagas para cumprir as metas, o potencial máximo de vagas do programa, considerando todas as obras previstas, já não seria suficiente³¹. Levando-se em conta o panorama atual de reduzidos investimentos, grande parcela de obras canceladas e baixo percentual de obras concluídas que efetivamente entraram em funcionamento, o impacto potencial do programa para os objetivos deve ser baixo.

Retomando a análise qualitativa apresentada neste relatório, fica claro o porquê dos resultados limitados - com apenas 43% das unidades previstas tendo sido concluídas, segundo estimativas do projeto Tá de Pé com base em dados do SIMEC de maio de 2019. Considerando as cinco etapas principais ilustradas nos gráficos 3, 4 e 5 e discutidas acima, pode-se dizer que a implementação do programa converteu-se numa árdua “corrida de obstáculos”, em que, a cada fase, mais obras previstas ficam pra trás na sua perspectiva de concretização.

Já na etapa inicial, vimos que algumas obras são inviabilizadas por falhas básicas no planejamento, como por exemplo a designação de um terreno inadequado. Problemas na etapa seguinte, dos repasses financeiros, também contribuem para

ineficiências nos ciclos de financiamento e atrasos e paralisações durante a execução das obras. Inadequações nos processos de contratação conduzidos pelos municípios, por sua vez, frequentemente acarretam riscos à implementação da obra, permitindo a contratação de empresas sem qualificação financeira ou técnica suficientes e até mesmo com atuação fraudulenta, e com isso aumentando o risco de abandonos e atrasos na fase de execução. Somadas às falhas na fiscalização e no processos de recebimento, temos então obras que eventualmente são concluídas, porém mal executadas, trazendo problemas para a sua posterior utilização. Em paralelo a isso, verificamos também que os mecanismos de monitoramento, controle e prestação de contas são, de maneira geral, ineficazes.

De forma resumida, a “corrida de obstáculos” para o fracasso no nível dos municípios são:

- 1. falhas no planejamento das obras;**
- 2. inadequações na formulação dos editais licitatórios;**
- 3. omissões e falta de cuidado na condução da licitação;**
- 4. deficiências na fiscalização contratual exercida pelas prefeituras;**
- 5. recebimento definitivo com visíveis inadequações na execução da obra.**

Desse modo, temos uma realidade em que, para as obras que já não começam fadadas ao fracasso, os processos que permeiam sua

30. <http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/1-educacao-infantil/indicadores>

31. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N° 80: Implantação de escolas para educação infantil (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>), p. 76.

contratação e execução muitas vezes levam a uma implementação extremamente morosa e suscetível a interrupções. Para a minoria que chega a ser entregue, são muitos os casos de erros de execução que comprometem a utilização do prédio, e ainda mais grave, a segurança de crianças e bebês que serão atendidos nas unidades. Tudo isso sem mecanismos adequados para aferir a correta utilização dos recursos públicos no processo e coibir irregularidades.

Esse panorama é ainda agravado pelo fato de que mais da metade das obras concluídas sequer entraram em operação, por fatores que vão além do escopo direto de implementação do Proinfância nas etapas

descritas. Isso demonstra a existência de um gargalo adicional posterior à ampliação da infraestrutura em si, possivelmente relacionado aos altos custos de operação de unidades de educação infantil e a possíveis entraves para o financiamento dessa etapa ainda mais crucial para que a política de fato traga o retorno esperado à sociedade.

Os resultados constatados para o programa evidenciam, portanto, a necessidade urgente de redesenhos e reformulações, que devem levar em conta os diversos atores envolvidos. Somente assim poderemos ter uma política pública eficaz, que efetivamente contribua para os objetivos do PNE e para a melhoria da educação no país.

ANEXO – TEXTO DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Pedido 1. “Objeto: Dados de obras financiadas pelo FNDE

Prezados,

De acordo com a Lei 12.527/2011, solicitamos as seguintes informações a respeito das obras pactuadas entre a Prefeitura de [cidade] e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) listadas na relação abaixo:

1. Situação atual da obra;
2. Data do início da obra (com base na primeira ordem de serviço do primeiro contrato da obra);
3. Percentual executado;
4. Data da última medição;
5. Data prevista de conclusão;
6. Para obras já concluídas, data do recebimento definitivo da obra;
7. Para obras ainda não iniciadas, existe previsão de execução da obra na lei orçamentária de 2019?

Solicitamos o envio das informações em uma única tabela (formato .xls ou .csv). Se possível, cada linha da tabela correspondendo a uma obra. E cada coluna correspondendo a uma das informações acima solicitadas (itens 1-8).

Como neste exemplo: <https://bit.ly/2MTSWTz>

Caso não seja possível o envio pelo sistema, ou o sistema não possua notificações via e-mail, pedimos que o arquivo seja enviado para o [e-mail].

Relação das obras de interesse:

[Listar aqui]

Atenciosamente,

Transparência Brasil”

Pedido 2. “Objeto: Dados dos contratos para a execução de obras financiadas pelo FNDE

Prezados,

De acordo com a Lei 12.527/2011, solicitamos as seguintes informações sobre os contratos já firmados para execução das obras pactuadas entre a Prefeitura de [cidade] e o FNDE listadas abaixo:

1. Relação de TODOS os contratos (vigentes, encerrados e rescindidos) para a execução das obras abaixo listadas. Pedimos que sejam informados o número de cada contrato, assim como nome e CNPJ de cada empresa contratada;
2. Cópia de inteiro teor dos contratos solicitados no item 1, bem como de seus eventuais termos de aditamento e/ou apostilamento.

Solicitamos que sejam enviadas cópias digitais dos arquivos. Caso não seja possível o envio dos arquivos pelo sistema, ou o sistema do órgão não possua notificações via e-mail, pedimos que o arquivo seja enviado para [e-mail].

Relação das obras de interesse:

[Listar aqui]

Atenciosamente,

Transparência Brasil”

TransparênciaBrasil

2019

