TransparênciaBrasil TÁ DE PÉ?

Quase metade das obras de creches e escolas públicas de programas do Governo Federal estão atrasadas ou paralisadas

Agosto de 2017

Autoras: Jessica Voigt, Juliana Sakai
Revisão: Barbara Pagotto, Hugo Salustiano
Direção geral: Manoel Galdino[1]

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

[1] Respectivamente: analista do projeto Tá de Pé, diretora de operações, analista do projeto Tá de Pé, estagiário e diretor-executivo.

Quase metade das obras de creches e escolas públicas de programas do Governo Federal estão atrasadas ou paralisadas

Agosto de 2017

O Governo Federal financia a construção de milhares de creches e escolas nos municípios brasileiros. Contudo, como o monitoramento e controle dessas obras é falho, muitas encontram-se atrasadas e paralisadas, o que gera desperdício do dinheiro público. O presente relatório da Transparência Brasil mostra um panorama da realização do Programa de Ações Articuladas (PAR) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), com especial atenção para os problemas de obras atrasadas e paralisadas, recursos gastos e falta de transparência e controle das ações.

A Transparência Brasil analisou dados de um total de 12.925 obras de novas creches e escolas pactuadas entre municípios e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2007 até 27 de julho de 2017. Após 10 anos de funcionamento dos programas PAR e Proinfância, apenas 37% (4.830) das obras foram concluídas, 642 foram canceladas e restam ainda 7.453 obras para serem entregues.

Os dados mostram que das 7.453 obras de escolas e creches públicas, 29% encontram-se paralisadas e 17% atrasadas, o que representa 46% das obras que ainda precisam ser entregues. Destaca-se ainda que já foram gastos, pelo menos, R$ 1,5 bilhão com 1.924[2] obras que estão paralisadas.

A Transparência Brasil constatou também que dados disponíveis sobre as etapas de execução das obras, valores dos repasses, endereços das construções, datas de assinatura de contrato e previsão de entrega são muitas vezes imprecisos ou estão ausentes. Isso evidencia tanto uma falta de transparência, como uma dificuldade do FNDE em fiscalizar e monitorar a execução dos convênios estabelecidos com as prefeituras.

As obras fiscalizadas *in loco* apresentaram um atraso médio de 21 pontos percentuais em relação ao que foi atestado pelas prefeituras por meio do monitoramento remoto, e um terço das obras não apresenta informações sobre repasses recebidos. As classificações oficiais

[2] Do total de 2.142 obras que estão paralisadas, a Transparência Brasil obteve informações sobre o gasto de 1.924 (90%). 17% das 7.453 obras não possuem informação sobre repasse, seja porque ainda não houve repasse, ou porque o governo não informou o dado.

não permitem verificar se uma obra está atrasada e reconhecem apenas um terço das obras paralisadas. Ademais, em 10% dos casos, o endereço do terreno da obra não é conhecido.

FNDE e a construção de creches e escolas:

O FNDE é a autarquia federal ligada ao Ministério da Educação responsável por transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos entes subnacionais na área de educação. Sua área de atuação vai desde a pré-escola até o ensino superior: o órgão é atualmente responsável pela execução de políticas públicas que incluem financiamento de bolsas para estudantes de ensino superior privado e professores da rede pública, além de programas de infraestrutura de equipamentos educacionais, como o Proinfância.

O Proinfância, programa instituído em 2007 pelo Governo Federal, tem como principal objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação" e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR)[3]. Os recursos do Proinfância destinam-se à construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas públicas. A construção de creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental são financiadas pelos programas PAR e do Proinfância. Desde 2007, o FNDE repassou R$ 10,1 bilhões[4] para construção de 12.925 novas escolas e creches a 4.098 municípios de todos os estados.

Para receber o financiamento, os entes subnacionais devem aprovar junto ao FNDE um plano de trabalho. Para as novas construções, o ente solicitante deve adotar os projetos arquitetônicos padronizados do FNDE ou apresentar projetos próprios, e comprovar a propriedade do terreno no qual a obra será construída. O controle da execução da obra é feito mediante atualização no SIMEC por um técnico contratado pelo governo local para acompanhar o trabalho da construtora. O repasse das parcelas do convênio está condicionado ao preenchimento dessas informações.

[3] O PAR é o conjunto articulado de ações apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, a ser elaborado pelos entes federados. O PAR visa ao cumprimento das metas do Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação", um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Para maiores informações: https://goo.gl/rYtEHg

[4] Todos os valores deste levantamento foram reajustados para junho de 2017.

Os projetos executivos do FNDE para o programa preveem que as obras tenham duração entre quatro e treze meses[5] a depender do tipo do projeto adotado. Por um lado, essa política pública permitiria um aumento massivo na entrega de creches e escolas a curto prazo. Por outro lado, por serem projetos arquitetônicos padronizados, muitas vezes o governo local precisaria realizar ajustes com recursos próprios após a entrega da obra para adaptá-las às necessidades e condições locais.

Transparência, monitoramento e controle

Como as escolas e creches construídas nos municípios são financiadas, na sua quase totalidade, com recursos do Governo Federal, o FNDE monitora as obras para garantir que os recursos sejam empregados de acordo com o convênio e objetivos do programa. Para tanto, empresas especializadas são contratadas para fazer a fiscalização *in loco* por amostragem das obras para verificar irregularidades; os municípios são obrigados a inserir uma série de informações sobre a execução das obras na plataforma do SIMEC; e o repasse de recursos é condicionado ao cumprimento de obrigações e inserções no sistema.

O monitoramento e controle do Governo Federal, no entanto, tem sido falho e incapaz de evitar problemas na execução das obras e entrega das creches e escolas no prazo. O SIMEC, que deveria ser o principal ponto focal de controle sobre as obras, está repleto de falhas e inconsistência nos dados. Apresentamos a seguir os problemas de monitoramento e controle e de falta de transparência do FNDE encontrados pela Transparência Brasil.

Monitoramento e controle

Por meio de um pedido de acesso à informação realizado em agosto de 2016, a Transparência Brasil obteve dados das últimas vistorias *in loco* realizadas por empresas contratadas pelo FNDE entre 2012 até a primeira metade de 2016. A desatualização dos dados de execução da obra, constatada por essas vistorias, evidencia a dificuldade do FNDE em realizar o controle do programa.

Com recursos limitados para o controle *in loco*, o órgão realiza visitas em pequena parcela das obras. De setembro de 2015 a agosto de 2016, o FNDE vistoriou 34% das cerca de

[5] A Transparência Brasil utilizou sete cronogramas-padrão e informações sobre o tempo de execução de mais quatro projetos.

21 mil obras de quadras, escolas, creches e reformas[6]. As 15 mil inspeções *in loco* realizadas desde 2009 mostram que, em média, os governos locais superestimaram em 21 p.p. a taxa de execução das obras. Por exemplo, uma prefeitura que informa pelo SIMEC que a obra estaria executada em 50%, a fiscalização do FNDE constata que apenas 29% fora de fato executada.

Em 2% dos casos a diferença entre o que o governo local informou ter sido construído e o que foi apurado superou 90 p.p. A creche Santo Antônio, em Campos Novos, Santa Catarina[7], por exemplo, cuja obra a Prefeitura alegava ter concluído, não havia sido iniciada de acordo com a inspeção do Governo Federal. Houve também casos onde ocorreu o inverso, como uma escola de educação infantil em Araguana, em Tocantins[8], sobre a qual não consta informação de execução da obra, embora tenha sido constatado pelo FNDE que a obra já estava em 68% de execução.

Esses dados demonstram a importância da fiscalização *in loco* para o efetivo monitoramento e controle das obras, frente à falta de acuidade na prestação de contas do governo local. Diante dos limitados recursos do FNDE para vistorias, a participação cidadã é um elemento que pode colaborar para suprir a incapacidade estatal de monitoramento e controle.

Transparência

Em 2016 foi aberto um módulo de acesso público do SIMEC[9], pelo qual é possível fazer consultas online e baixar uma planilha de dados com informações sobre a execução e os recursos despendidos. A disponibilização de dados desse tipo é condição fundamental para que a transparência seja uma ferramenta que permita a cidadãos e sociedade civil organizada serem ativos no processo de monitoramento e controle social.

No entanto, a plataforma do SIMEC precisa ser aperfeiçoada para que a participação social possa ocorrer de forma adequada. Em primeiro lugar, não há um dicionário de dados que possibilite a fácil compreensão das informações apresentadas[10]. Ademais, as informações

---

[6] O pedido de informação e a resposta do FNDE podem ser acessados no banco de pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) do projeto Achados e Pedidos da Transparência Brasil : https://goo.gl/3YSsQG
[7] Mais informações sobre a obra: http://simec.mec.gov.br/painelObras/recurso.php?obra=20132
[8] Mais informações sobre a obra: http://simec.mec.gov.br/painelObras/dadosobra.php?obra=8780
[9] http://simec.mec.gov.br/painelObras/
[10] A Transparência Brasil realizou em janeiro e fevereiro de 2017 dois pedidos via LAI ao FNDE solicitando um guia para compreensão das informações da planilha, tendo recebido negativas em ambos os casos. Os pedidos e as respostas podem ser encontrados nos seguintes links: https://goo.gl/4hhnxU e https://goo.gl/Pt5e8S

não são apresentadas em linguagem cidadã. Assim, é difícil entender o significado preciso de muitos dados, como por exemplo distinguir a diferença entre o que o SIMEC chama de "repasse" e de "pagamento" – termos que variam na plataforma, sem que haja uma definição clara de seus significados.

Em segundo lugar, há o problema de dados inexistentes para parte das obras. Em um terço das 12.925 obras pactuadas, analisadas neste relatório, não há informações sobre os repasses do Governo Federal a estados e municípios. Em 10% das obras analisadas não consta o endereço da construção e, em 74%, o endereço é incompleto (sem número, por exemplo), o que dificulta ou até mesmo inviabiliza o controle social. Por fim, inexiste informação sobre a data de entrega da escola ou creche em 17% das obras a serem entregues.

Em quarto lugar, os dados do SIMEC apresentam inconsistências sobre as situações das obras. A tabela abaixo apresenta a situação das 12.925 obras analisadas no relatório, segundo a classificação do SIMEC.

Tabela 1 - Situação oficial das obras

Situação (SIMEC)	Obras
Concluída	4.830
Execução	3.352
Planejamento pelo proponente	1.357
Paralisada	762
Obra cancelada	642
Inacabada	624
Licitação	576
Em reformulação	544
Contratação	238
Total	**12.925**

Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

A Transparência Brasil constatou, entretanto, que das 2.477 obras em reformulação, licitação ou planejamento pelo proponente, 756 (31%) são obras que já foram iniciadas no passado, tiveram que ser interrompidas e voltaram para fases iniciais pré-construção. Portanto, seria mais preciso que essas obras fossem classificadas como inacabadas ou

paralisadas e que estão para serem retomadas[11]. Ademais, para o cidadão não faz diferença se uma obra está paralisada ou inacabada, pois o resultado concreto é uma obra que não está em andamento e que se deteriora a olhos vistos, por isso elas poderiam ser agrupadas na mesma situação.

A tabela a seguir apresenta quais obras, por tipo de situação, foram reclassificadas como paralisadas, de acordo com a classificação da Transparência Brasil. Como se pode observar, além das 1.386 obras classificadas pelo governo como paralisadas ou inacabadas, encontram-se paralisadas outras 756 que já foram iniciadas, mas foram abandonadas e estão sendo retomadas, totalizando 2.142 obras paralisadas ou 29% das 7.453 obras previstas e ainda não concluídas[12]. Assim, o governo subestima em 35% o índice de obras paralisadas. A tabela 2 apresenta a classificação da Transparência Brasil para os tipos de obras.

Tabela 2 - Reclassificação em obras paralisadas pela Transparência Brasil

Situação Oficial	Obras
Planejamento pelo proponente	448
Em reformulação	182
Licitação	126
Total	**756**

Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

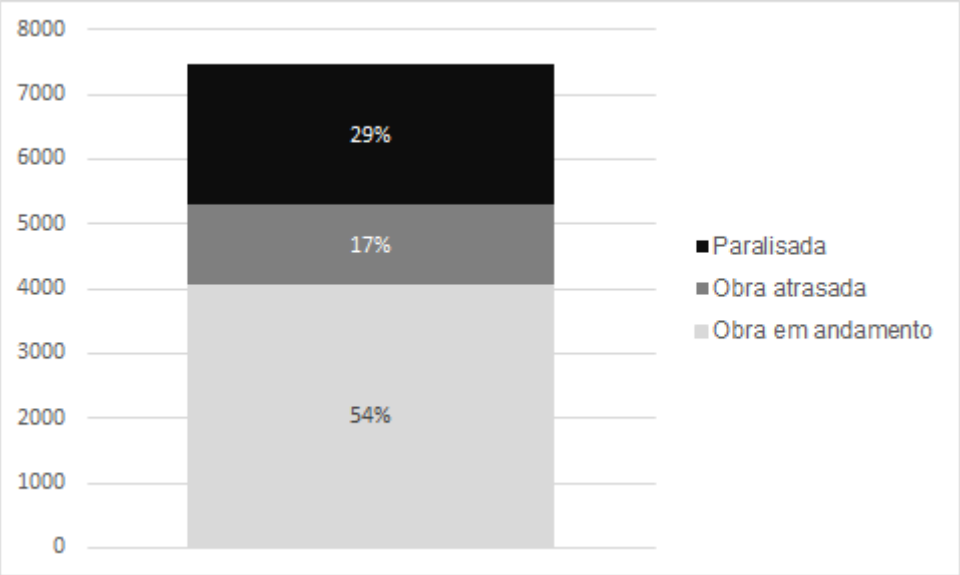
Raio-X das obras

Neste relatório analisamos um total de 12.935 obras pactuadas entre o FNDE e os municípios entre 2007 e 2017. Desse total, 7.453 obras ainda não foram entregues, e 4.830 foram concluídas. O gráfico abaixo mostra a situação dessas 7.453 obras, segundo classificação da Transparência Brasil. Como pode ser observado no gráfico, 46% das obras encontram-se atrasadas ou paralisadas.

[11] Foram consideradas paralisadas todas as obras que possuem data de assinatura de contrato mas que não constam como em execução, contratação ou canceladas. Para estipular o atraso ou paralisação, a data de assinatura do contrato com a empresa licitada foi utilizada como marco inicial da obra. Para obras que não apresentavam data prevista para entrega, foram utilizados dados do tempo previsto para a execução dos projetos. Obras sem data prevista para término ou cuja duração do projeto era desconhecida foram desconsideradas.

[12] Obras previstas ainda não concluídas são todas as 9.361 obras analisadas excluindo-se as obras concluídas e canceladas.

Gráfico 1 – Situação das obras a serem entregues

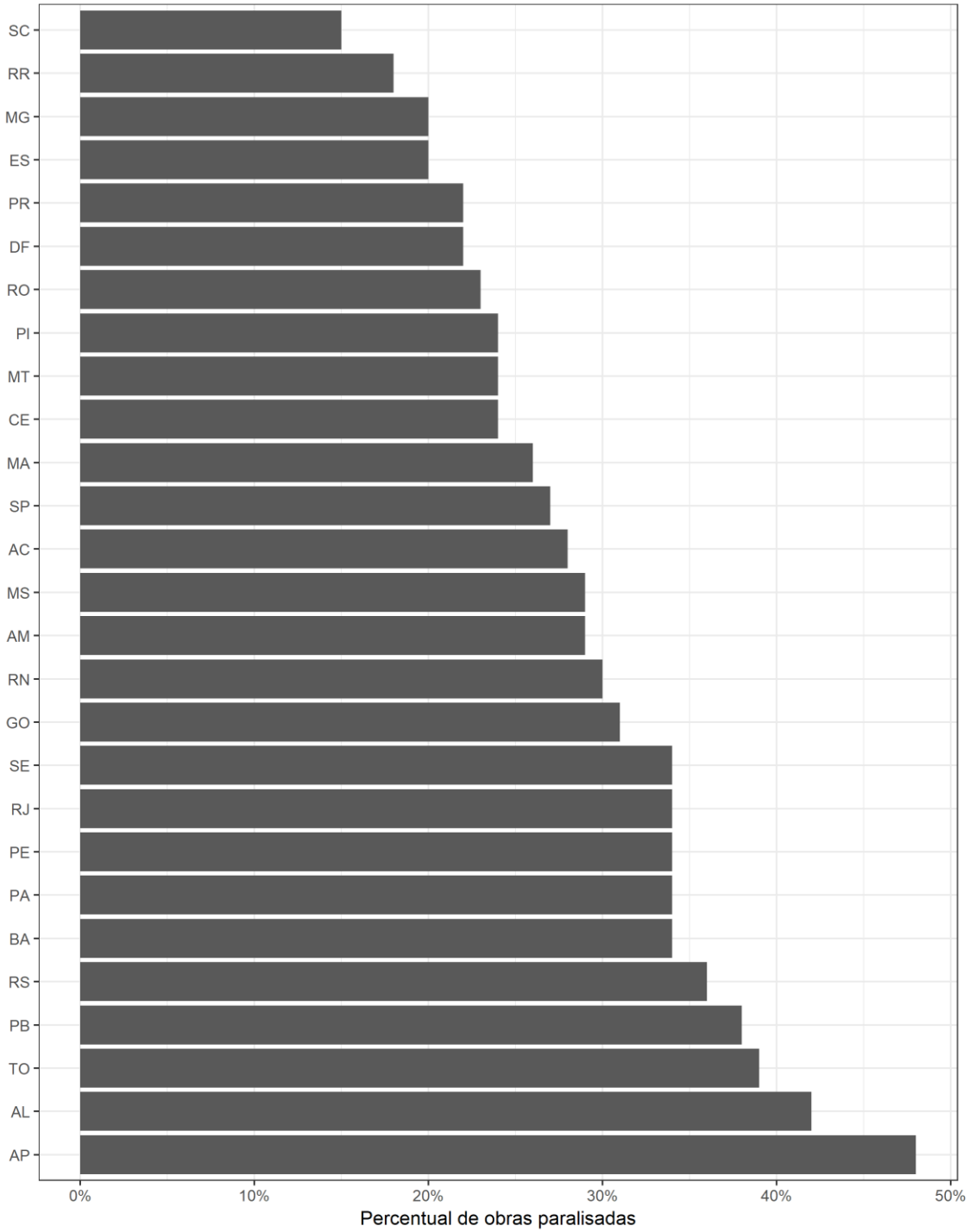


Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

As obras paralisadas totalizam 2.142 ou 29% das obras para serem entregues. A Transparência Brasil conseguiu coletar informações de pagamentos do FNDE aos municípios para 90% (1.924) das obras paralisadas. Estes pagamentos totalizam R$ 1,5 bilhão ao longo dos dez anos dos programas, atualizados para valores de junho de 2017. Para colocar esse número em contexto, o FNDE destinou para os municípios R$ 10,1 bilhões para todas as 10.962 obras para as quais há informações de repasse. Em outras palavras, por volta de 15% dos recursos gastos para construir creches e escolas nos municípios encontram-se desperdiçados em obras paralisadas.

Em todos os estados há obras paralisadas. O Amapá concentra obras de escolas municipais com a maior taxa de paralisação: 48%. Em seguida, temos Alagoas com 42% e Tocantins com 39% de obras paralisadas. Mesmo Santa Catarina, o estado “mais eficiente” na gestão dos recursos, se considerados os percentuais de obras paralisadas, conta com 15% das obras paralisadas.

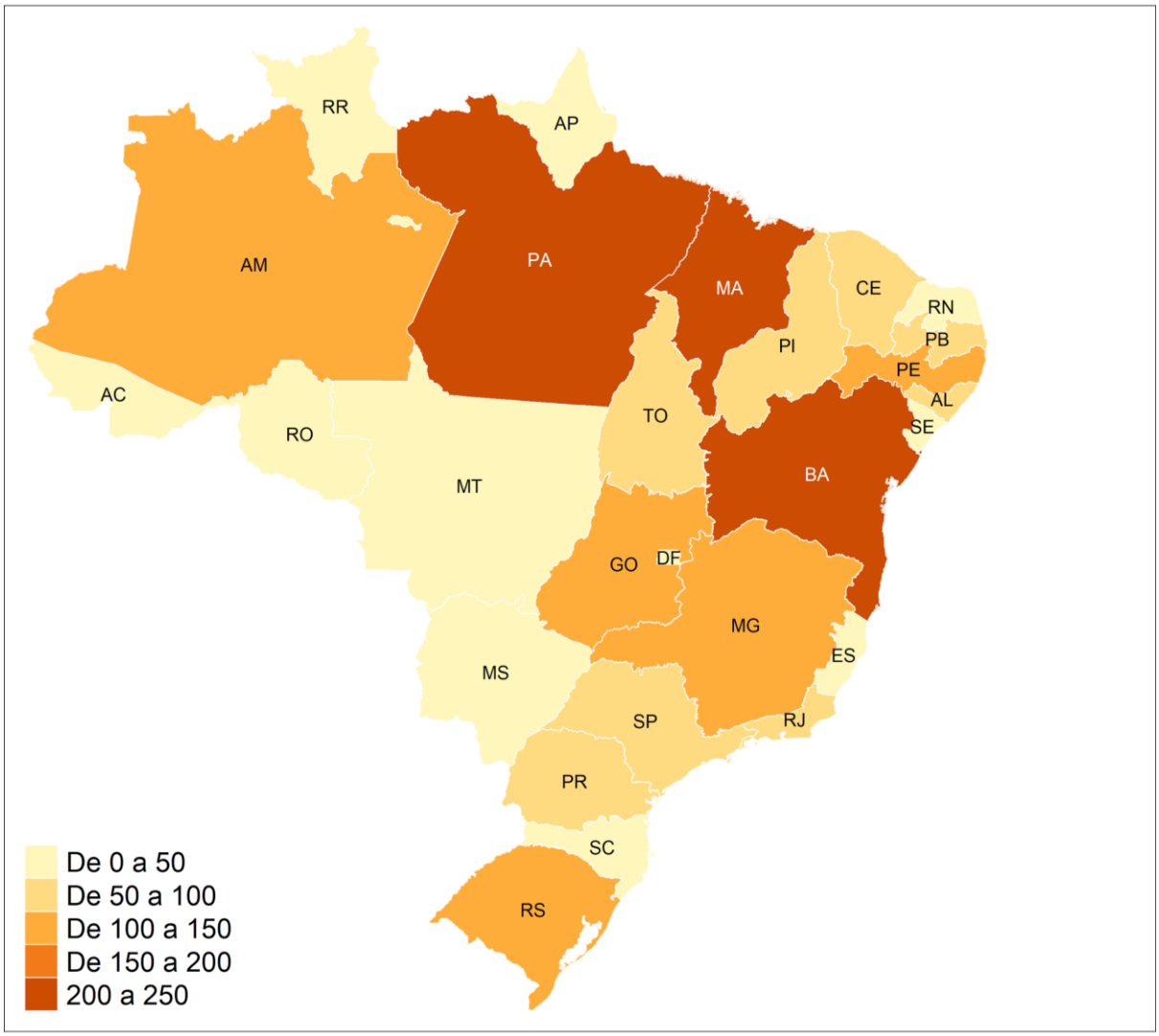
Gráfico 2 – Percentual de obras paralisadas por estado



Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

Em números absolutos de obras paralisadas, os estados que mais se destacam são Maranhão, Bahia e Pará:

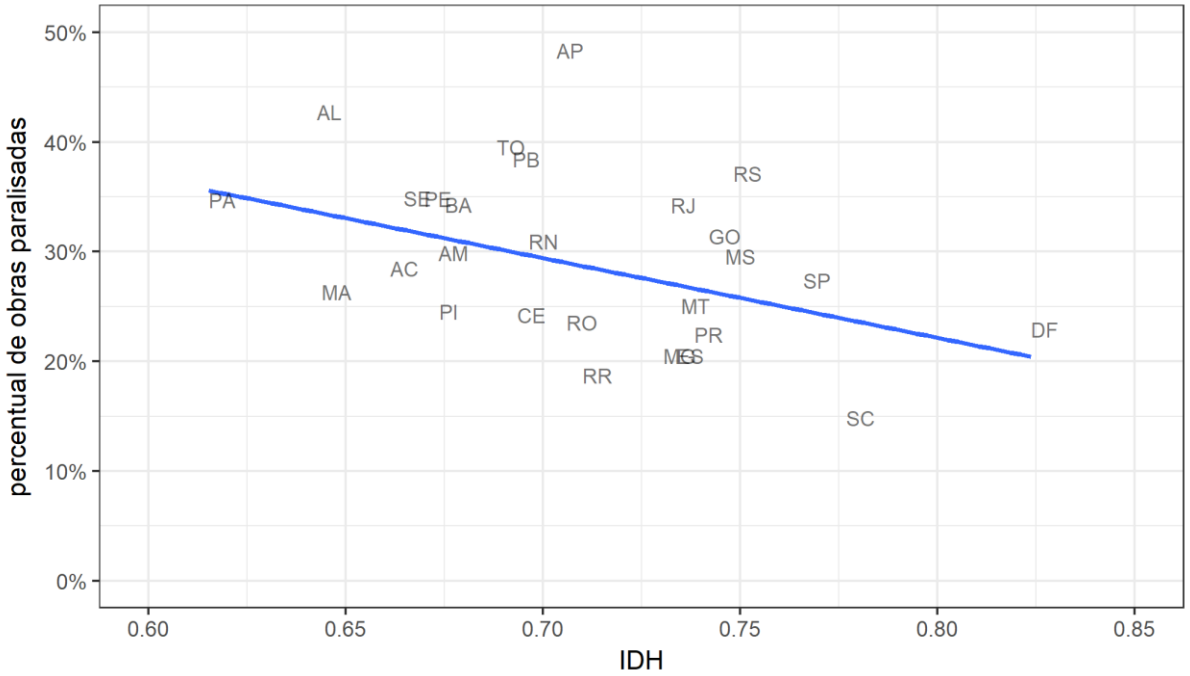
Gráfico 3 – Quantidade de obras paralisadas por estado



Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

Além disso, constatamos uma correlação de -43% entre o IDH dos estados (considerando apenas os municípios com obras) e o percentual de obras atrasadas, conforme podemos observar no gráfico abaixo. Quanto menor o IDH dos estados, maior o percentual de obras atrasadas. Em outras palavras, onde há maior necessidade de creches e escolas, maior o percentual de obras paralisadas sem perspectiva de serem utilizadas pela população.

Gráfico 4 – Relação percentual obras paralisadas - IDH dos estados



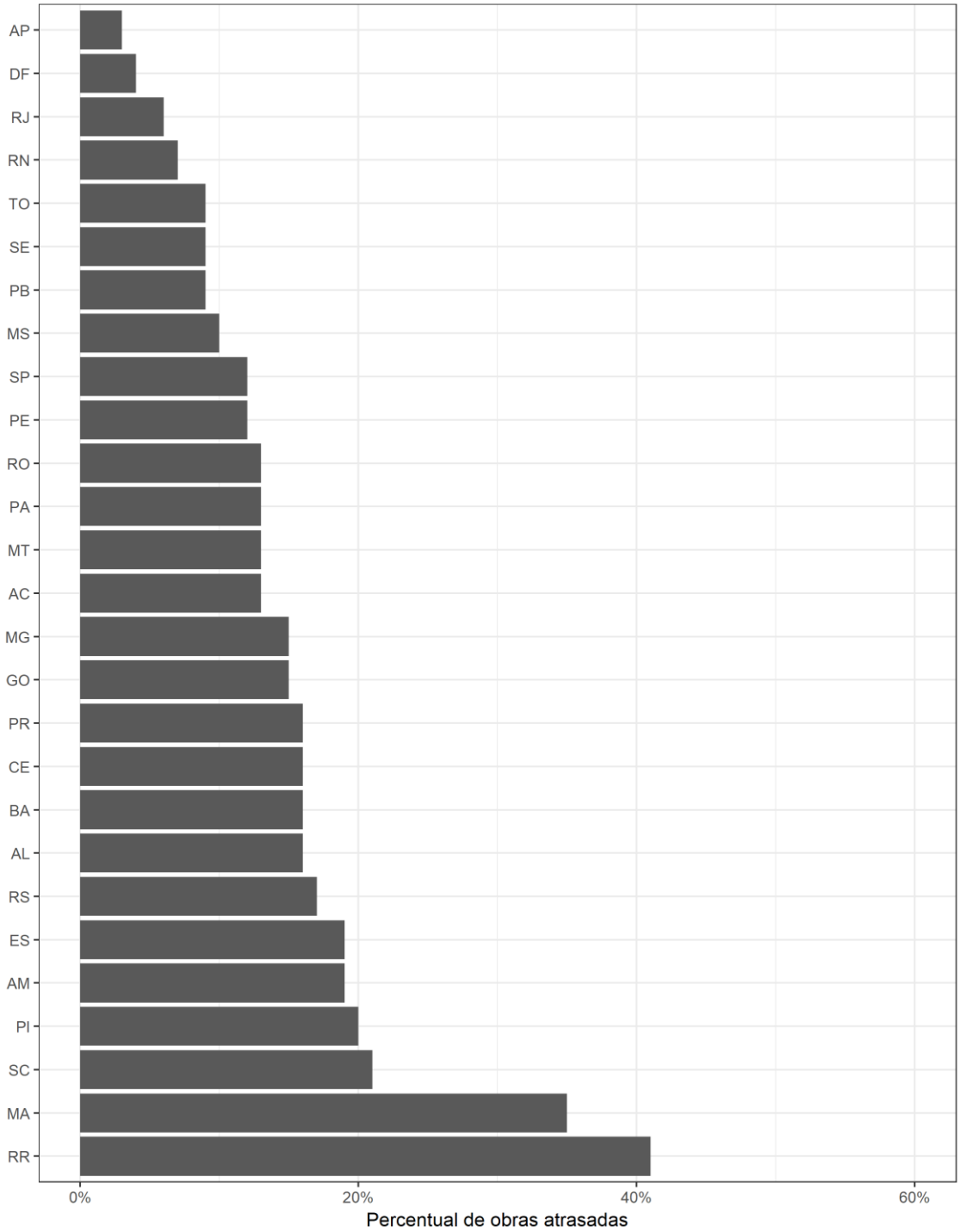
Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

Além das 2.142 obras paralisadas, constatamos também que 2.876 obras estão atrasadas, com um atraso médio de 537 dias em relação à expectativa inicial. Essas são obras que contam, em geral, com um ou mais aditivos de extensão de prazo em relação ao contrato original. Como o valor pactuado pelo FNDE não muda, a extensão de prazo, em geral, não implica em aumento do valor gasto pelo FNDE.

As 2.876 obras que estão atrasadas representam 85% do total de 3.352 obras que estão atualmente em execução em todo o país. Destaca-se ainda que do total de obras atrasadas, 1621, ou seja 56%, encontram-se também paralisadas, o que torna a situação ainda mais crítica. Com as obras atrasadas já foram gastos R$ 1,8 bilhão, o que corresponde a 79% do total de R$ 2,27 bilhões gastos com todas as obras em execução. Em média, portanto, já foram gastos R$ 634 mil por obra que se encontra atrasada.

Como pode ser verificado no gráfico abaixo, há obras atrasadas em todos os estados, sendo o Maranhão o estado que possui a maior taxa de obras atrasadas, com 55%, seguido por Roraima, com 53%. Em seguida, encontramos Alagoas, com 50% de suas obras atrasadas, um dos estados que detém também uma das maiores taxas de obras paralisadas, conforme apontado previamente.

Gráfico 5 – Percentual de obras atrasadas por estado

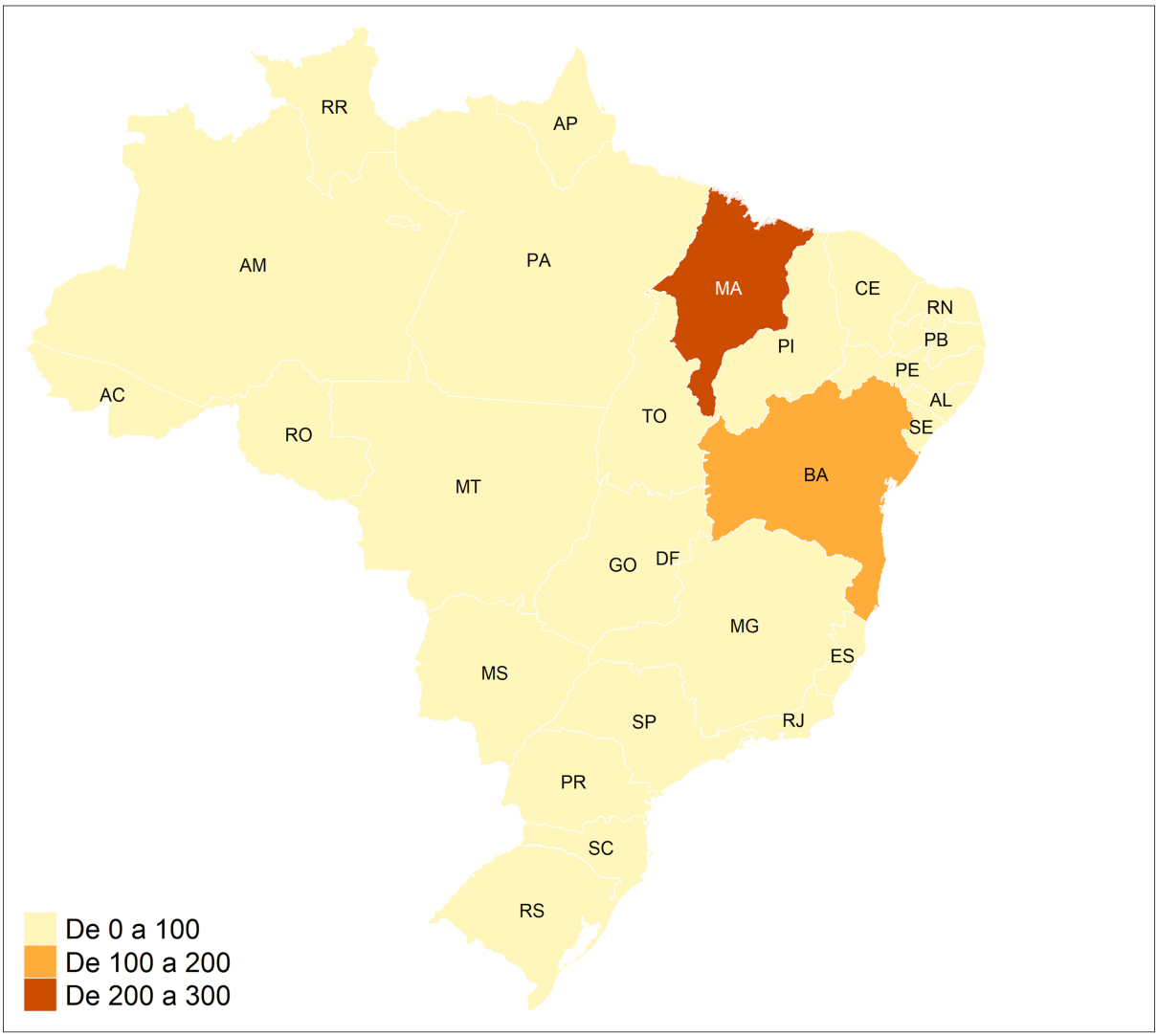


Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

Alteração: o conteúdo do gráfico 5 foi modificado nessa versão do relatório

Na versão anterior, os percentuais exibidos nesse gráfico correspondiam a todas as obras que já deveriam ter sido entregues até a data da coleta dos dados (27/07/2017). Ou seja, haviam sido contabilizadas obras em atraso que estavam tanto em execução quanto paralisadas. Nessa versão, constam apenas as obras atrasadas que estão em execução, desconsiderando as paralisadas, visto que estas já estão no gráfico 2 (p. 8).

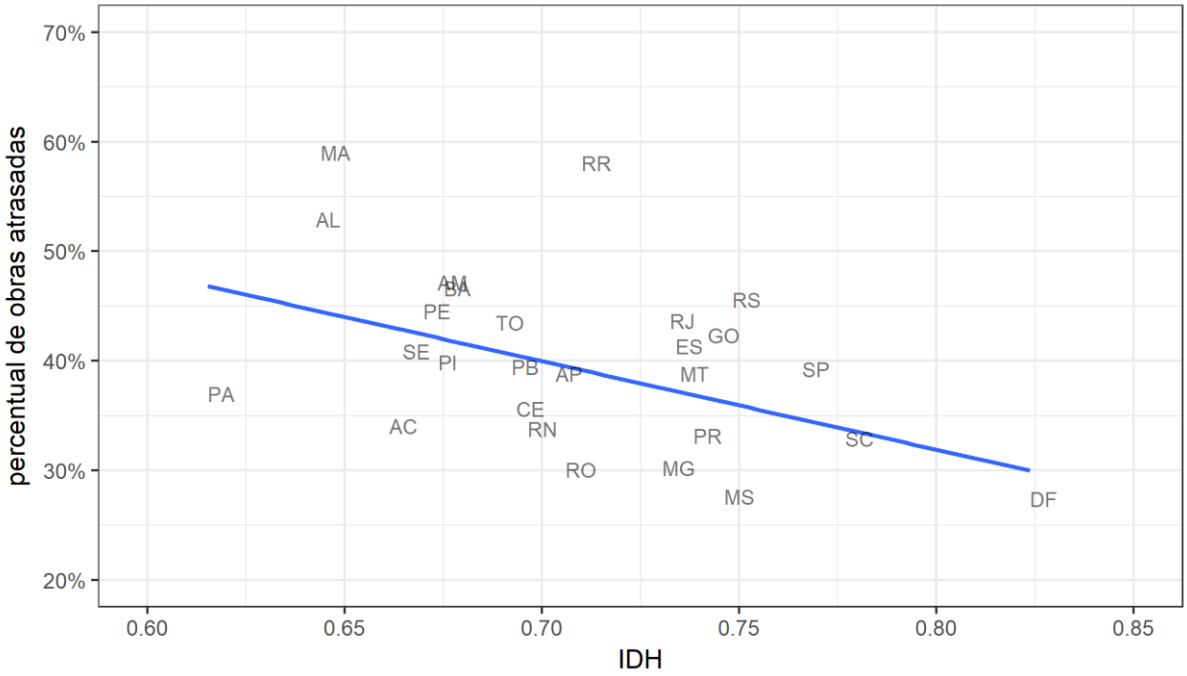
Gráfico 6 – Quantidade de obras atrasadas por estado



Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

Constatamos ainda uma correlação de -46% entre o IDH dos estados (considerando apenas os municípios com obras) e o percentual de obras atrasadas, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 7 – Relação percentual obras atrasadas - IDH dos estados



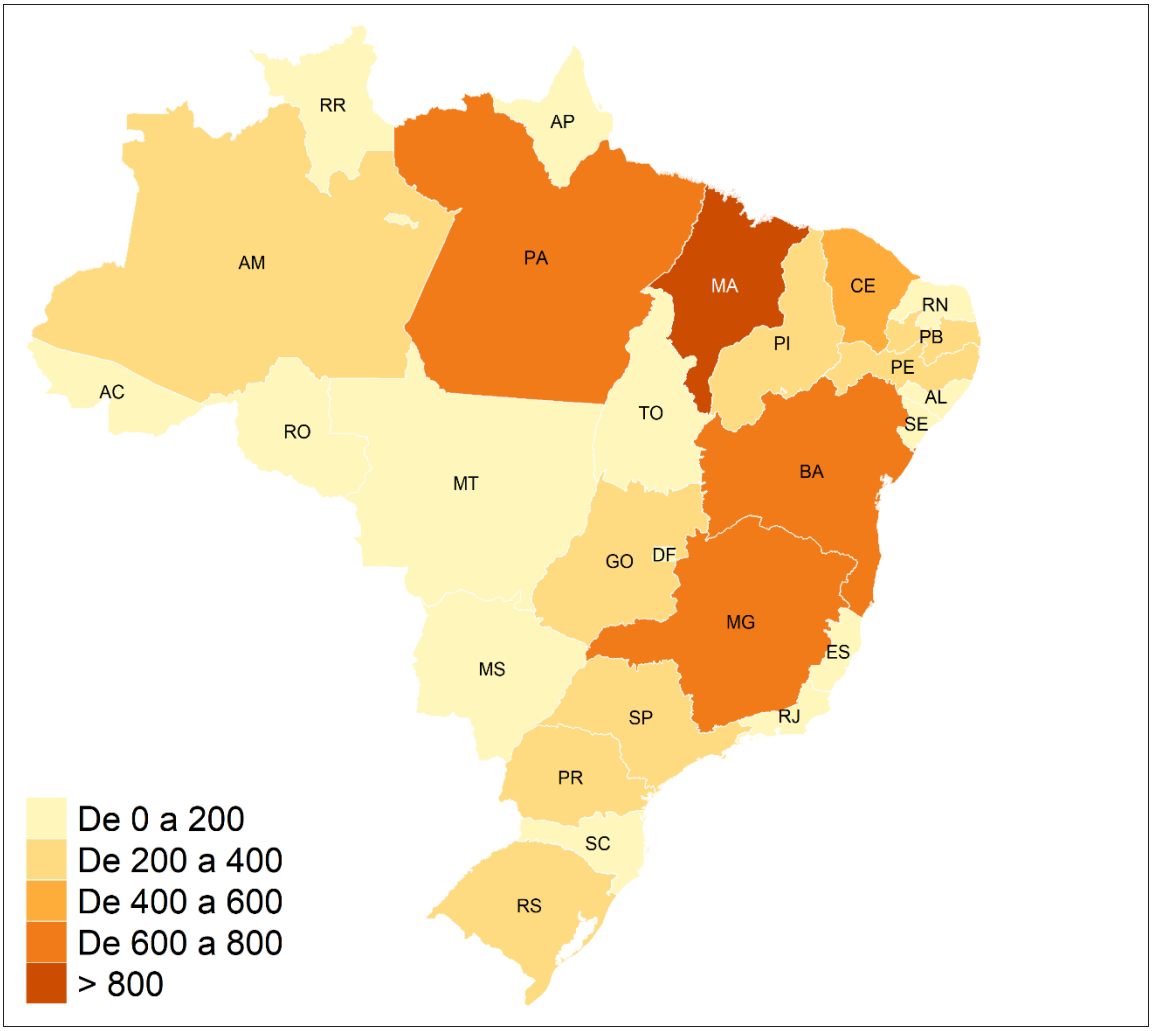
Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

Entre 2007 e 2014 foram entregues 4.830 escolas e creches pelo FNDE, o que totalizou um gasto de R$ 5,7 bilhões. Esse montante é cerca de 4% superior ao previsto nos convênios firmados entre prefeituras e o Governo Federal. Ademais, apesar de o prazo máximo estipulado para a conclusão das obras ser de 13 meses, o tempo médio de execução das que já foram entregues ultrapassa dois anos.

Cabe notar que nos dados oficiais do FNDE são apresentados apenas os repasses federais a entes subnacionais. Em muitos casos, a empreiteira contratada pelo Governo Federal abandonou a obra e o município repactuou com o FNDE, aportando gastos municipais extras não previstos inicialmente para garantir o término da obra. Portanto, é possível inferir que o custo total com as obras concluídas e as obras em execução foi ainda maior do que o apresentado em dados oficiais.

Das 7.453 obras que estão para ser entregues, destaca-se que 820 (11%) estão concentradas no Maranhão, estado em que há também a maior taxa de obras atrasadas. Em seguida, encontramos o estado da Bahia, com 673 obras, Pará, com 653 e o de Minas Gerais com 647 obras. No gráfico abaixo é possível observar a quantidade de obras previstas por estado.

Gráfico 8 – Quantidade de escolas e creches a serem entregues por estado



Fonte: SIMEC. Elaborado pela Transparência Brasil

Tá de Pé: participação cidadã no controle

Tendo em vista a necessidade de um contínuo monitoramento da execução das obras de escolas e creches e a dificuldade do Governo Federal em realizar tal tarefa, a Transparência Brasil desenvolveu o aplicativo Tá de Pé. O aplicativo permite aos cidadãos monitorarem a construção de escolas e creches financiadas pelo Governo Federal, por meio do envio de fotos das obras. Tudo isso de forma segura e anônima.

As fotos recebidas são avaliadas por engenheiros parceiros da Transparência Brasil para verificar se há ou não indícios de atraso. Em caso positivo, a Transparência entra em contato com a Prefeitura solicitando a justificativa do atraso e uma nova data para a entrega da obra. Se a Prefeitura não responder em até quinze dias, o alerta é reencaminhado para

vereadores e FNDE. Se em até 40 dias ninguém responder ao alerta, ele é então encaminhado à Controladoria-Geral da União, órgão parceiro da Transparência Brasil nesse projeto, que receberá as reclamações de atraso por meio da Ouvidoria-Geral da União.

O aplicativo busca preencher, assim, uma grande lacuna existente na fiscalização das obras de escolas e creches: garante que as informações corretas e atualizadas cheguem aos órgãos responsáveis e que estes prestem contas sobre o que estão fazendo para garantir a entrega das edificações.

O aplicativo é lançado oficialmente em 14 de agosto de 2017. A Transparência Brasil espera que com o empenho dos cidadãos possamos juntos reduzir o tempo de entrega das obras e retomar mais rapidamente as obras paralisadas, evitando assim abandonos.

Anexos

Anexo I - Total de obras paralisadas e atrasadas por estado: https://goo.gl/oJKNoh (Planilha CSV)
Anexo II - Total de obras paralisadas e atrasadas por municípios: https://goo.gl/rbFY58 (Planilha CSV)
Anexo III - Guia para compreensão dos anexos: https://goo.gl/iYtYEh (Arquivo PDF)