

Estudo Proinfância: situação das creches nos Municípios brasileiros

RESUMO

Contextualização

O Proinfância foi criado pela Resolução FNDE 6/2007 com o nobre propósito de reestruturar as redes físicas municipais de educação infantil, possibilitando a criação de novas vagas em creches e pré-escolas. O Programa foi embasado nos preceitos constitucionais do art. 208, inc. IV e art. 227 da Constituição Federal de 1988 e visa à promoção de ações supletivas e redistributivas para a correção progressiva das disparidades de acesso, garantindo um padrão mínimo de qualidade de ensino e melhoria da infraestrutura da rede física escolar existente.

Problemática

Observa-se que os investimentos do Programa foram bastante concentrados no período de 2011 a 2014, financiados pelo PAC 2, e reduziram o ritmo a partir de 2015. Em suma, há mais de dois anos e meio o MEC não celebra novos termos de compromisso para construção de creches e pré-escolas, permanecendo vigentes somente aqueles realizados em exercícios anteriores. Desde então, não houve a definição de novos critérios de atendimento nem perspectiva de expansão do Proinfância.

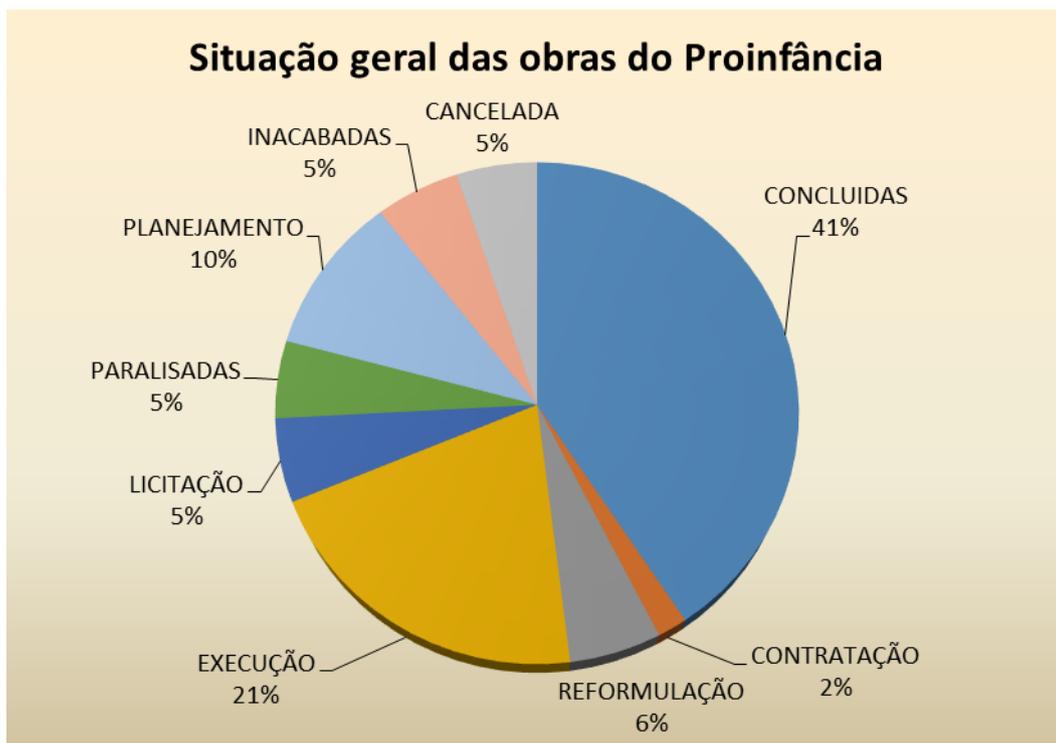
De acordo com a tabela 1 podemos notar que existem 633 obras em modo de licitação e contratação. Na modalidade de licitação tem 475 contratos, e os cinco Estados com mais contratos nessa modalidade somam 201, o que corresponde a mais de 42% do total. Os Estados são os seguintes: Minas e São Paulo com 46 contratos cada, Pará com 40 seguido por Pernambuco com 36 contratos e a Bahia com 33 contratos.

Tabela 1 – Situação das obras do proinfância (em R\$)

Situação	Qtd	Valor Previsto
Planejamento pelo proponente	911	1.343.719.760,29
Em Reformulação	487	675.348.468,45
Licitação	475	743.727.224,36
Contratação	158	278.039.483,64
Execução	1828	2.673.557.812,76
Paralisada	441	597.647.743,69
Inacabada	476	527.292.172,01
Obra Cancelada	455	526.774.667,09
Concluída	3595	3.828.169.890,15

Fonte: FNDE

Gráfico 1:



Fonte: Simec, novembro/2017 - Elaboração CNM

A partir do Gráfico 1, notadamente percebe-se que um pouco mais de 40% das creches pactuadas foram concluídas e que um conjunto significativo demonstra atraso de execução, sendo que basicamente 20% das unidades conveniadas sequer foram iniciadas (termos de compromisso em fase de reformulação de projetos, em planejamento pelo proponente ou em licitação).

É possível observar que 1.828 (21%) das creches se encontram atestadas como em execução pelos Município, o que corresponde a 1/5 do total de acordos.

Uma parcela considerável das creches, dados os investimentos financeiros realizados, é identificada como paralisada (441 obras), seja por rescisão contratual ou abandono das construtoras. Ao longo dos anos, foi possível perceber as dificuldades dos Entes federados em cumprir com as exigências dos instrumentos, tanto por desconhecimento das normas vigentes como por atrasos nos repasses federais. Tal quadro é ainda mais preocupante quando observadas as creches atestadas como inacabadas pelo FNDE, que já estas representam 5% (476 obras) do total de unidades do Proinfância. As 476 obras inacabadas correspondem aproximadamente 50 mil matrículas em creches e pré-escolas, impactando no cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE).

Compreender a distribuição geográfica das creches inacabadas pode auxiliar na identificação dos Município com problemas operacional. Além de serem consideradas as peculiaridades de cada região, ou seja, as condições de clima e temperatura podem modificar os projetos, de acordo com a necessidade de cada região.

No universo de 476 obras inacabadas atestadas com tal situação destacam-se os Município dos Estados do Amazonas, Bahia, Maranhão e Tocantins que respondem por 210 creches inacabadas e, apenas 34 Proinfância haviam sido concluídas nos Município amazonenses de um total de 231 financiadas.

Em alguns Estados do Norte como Rondônia, Roraima e Amapá a quantidade de obras inacabadas é bastante reduzida, sendo proporcional ao número de convênios e termos de compromisso celebrados nos Estados. Entretanto, nos três Estados do Sul do Brasil têm-se um panorama proporcionalmente favorável, dados os atendimentos realizados pelo FNDE, conforme abaixo.

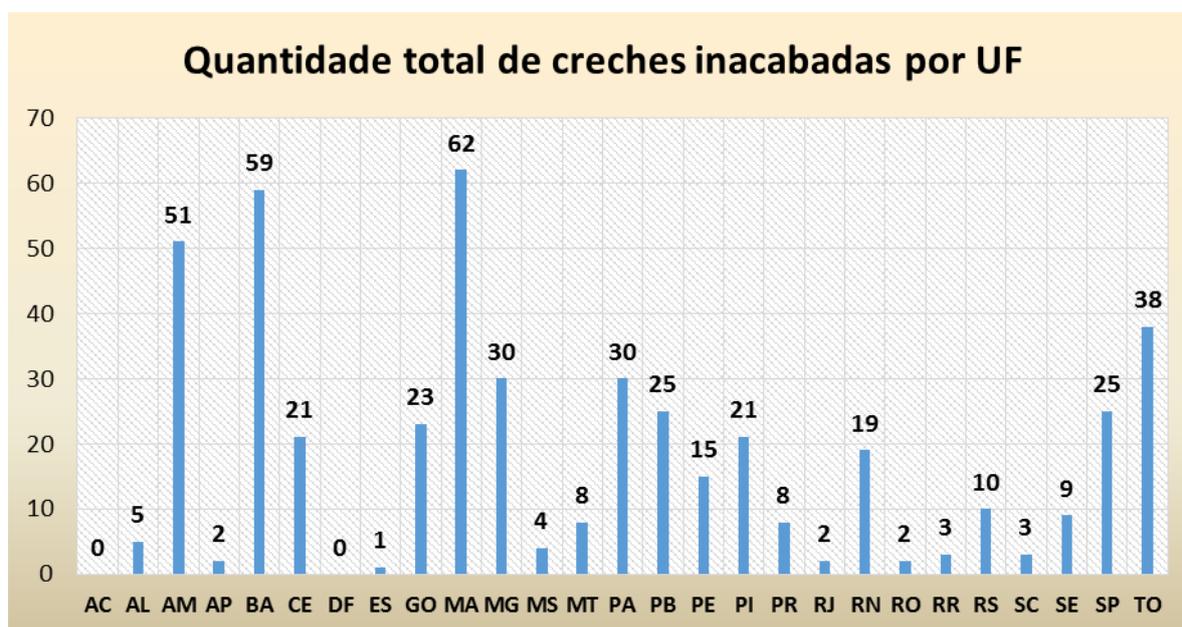
Tabela 3: Proporção de creches inacabadas por UF

UF	REGIÃO	TOTAL DE CRECHES	TOTAL INACABADAS	% INACABADAS
DF	CENTRO-OESTE	110	0	0,00%
GO	CENTRO-OESTE	419	23	5,49%
MS	CENTRO-OESTE	169	4	2,37%
MT	CENTRO-OESTE	230	8	3,48%
TO	CENTRO-OESTE	156	38	24,36%

UF	REGIÃO	TOTAL DE CRECHES	TOTAL INACABADAS	% INACABADAS
ES	SUDESTE	122	1	0,82%
MG	SUDESTE	1047	30	2,87%
RJ	SUDESTE	282	2	0,71%
SP	SUDESTE	905	25	2,76%
PR	SUL	619	8	1,29%
RS	SUL	659	10	1,52%
SC	SUL	333	3	0,90%
AL	NORDESTE	168	5	2,98%
BA	NORDESTE	682	59	8,65%
CE	NORDESTE	434	21	4,84%
MA	NORDESTE	439	62	14,12%
PB	NORDESTE	254	25	9,84%
PE	NORDESTE	383	15	3,92%
PI	NORDESTE	193	21	10,88%
RN	NORDESTE	185	19	10,27%
SE	NORDESTE	103	9	8,74%
PE	NORDESTE	383	15	3,92%
AC	NORTE	50	0	0,00%
AM	NORTE	231	51	22,08%
AP	NORTE	34	2	5,88%
PA	NORTE	481	30	6,24%
RO	NORTE	97	2	2,06%
RR	NORTE	41	3	7,32%

Fonte: Simec, novembro/2017

Gráfico 2: Situação das creches inacabadas do Proinfância por UF



Fonte: Simec, novembro/2017 e Elaboração CNM

A concentração de creches inacabadas por região mostra uma situação bastante delicada nos Estados do Norte e Nordeste do Brasil, envolvendo 75% das unidades que compõem o presente estudo. Juntas, correspondem a mais de R\$ 408 milhões em investimentos, correspondentes a 362 creches.

As regiões Sudeste e Centro-Oeste do país respondem, respectivamente por 94 obras, num montante de R\$ 94 milhões. Já nos Estados do Sul do Brasil, percebe-se um número reduzido de creches inacabadas proporcionalmente à quantidade pactuada no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e no Paraná com verbas na ordem de R\$ 20 milhões. Apenas 21 obras são atestadas como inacabadas de um total de 1.611 unidades financiadas pelo FNDE.

As obras classificadas como Inacabadas

Na visão do MEC, uma obra inacabada é entendida como aquela que foi iniciada pelo Município e, após longo prazo de paralisação (dois anos ou mais) não teve a prorrogação do instrumento concedida pelo órgão financiador. Na sequência, será realizada a prestação de contas do instrumento, sendo o gestor instado a devolver o montante repassado pelo Governo Federal, devidamente corrigido. Em determinadas circunstâncias, serão instauradas Tomadas de Contas Especial (TCE) para apuração do responsável pelo prejuízo ao erário.

Tabela 2 - Municípios com obras do Proinfância Inacabadas

UF	Execução	Concluída	Obra Cancelada	Em Reformulação	Planejamento pelo proponente	Licitação	Contratação	Paralisada	Inacabada	Total
AC	19	11	2	11	5	1	1	0	0	50
AL	38	58	6	17	20	12	1	11	5	168
AM	46	34	23	13	50	11	1	2	51	231
AP	5	2	4	4	10	3	2	2	2	34
BA	149	228	62	45	42	33	10	54	59	682
CE	92	133	18	20	78	25	21	26	21	434
DF	4	50	0	15	34	2	1	4	0	110
ES	39	36	7	3	17	12	0	7	1	122
GO	67	157	22	35	48	29	10	28	23	419
MA	164	96	29	11	11	32	12	22	62	439
MG	272	486	31	63	60	46	19	40	30	1.047
MS	38	88	1	14	4	6	1	13	4	169
MT	55	127	1	6	7	15	3	8	8	230
PA	121	141	13	20	66	40	4	46	30	481
PB	38	100	8	11	47	10	3	12	25	254
PE	77	107	27	30	60	36	15	16	15	383
PI	89	42	7	7	5	6	4	12	21	193
PR	100	388	23	11	51	20	4	14	8	619
RJ	27	43	70	15	75	22	14	14	2	282
RN	36	75	12	5	20	9	2	7	19	185
RO	20	26	3	6	23	8	2	7	2	97
RR	13	14	6	1	2	2	0	0	3	41
RS	92	359	17	68	41	18	4	50	10	659
SC	64	224	6	5	12	10	4	5	3	333
SE	23	23	8	4	12	13	0	11	9	103
SP	120	467	46	46	108	46	19	28	25	905
TO	20	80	3	1	3	8	1	2	38	156
Total	1.828	3.595	455	487	911	475	158	441	476	8.826
% do Total	20,7%	40,7%	5,2%	5,5%	10,3%	5,4%	1,8%	5,0%	5,4%	100,0%

Fonte: Estudos Técnicos CNM, 2017

Do total de 476 obras inacabadas:

- 458 são de Municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes)
- 18 são de Municípios de médio porte (entre 50 e 100 mil habitantes)
- Nenhuma obra inacabada (0) pertencente a Município de grande porte.

Sobre os custos das obras

O valor pactuado para a construção das creches é sabidamente insuficiente para a realização das obras. Nos convênios celebrados em 2007 e 2008, apenas R\$ 950 mil foram transferidos para os Municípios, cabendo às Prefeituras contrapartidas de próximas de R\$ 300 a R\$ 400 mil; a situação financeira precária das Prefeituras impede o aporte das contrapartidas por parte dos Municípios, sendo fundamental discussão de novo aporte federal;

O valor previsto para execução das 476 creches inacabadas corresponde a um total R\$ 527 milhões. Dada a defasagem de valores ao longo do tempo, estima-se ser necessário um aporte extra de R\$ 190 milhões por parte do Governo Federal – possibilidade de aporte ao longo dos anos. Lembrando que os valores estimados são com base nos valores atualizados dos projetos.

Além do custo da construção, tem o custeio que é o grande problema de ordem financeira, pois construir é a mais simples mas manter a creche funcionando é o problema.

Uma creche para 200 crianças recebe do Fundeb o valor de R\$ 56.400 e o gasto médio com o custeio de R\$ 200 mil, o que gera um aporte mensal superior a R\$ 143 mil.

PNE x LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o limite máximo da despesa com pessoal dos Municípios em 60% da receita corrente líquida (RCL), do qual 54% é reservado ao Poder Executivo e 6% ao Legislativo. Por sua vez, o limite prudencial corresponde a 95% do limite máximo, ou seja, equivale a 51,3% da receita corrente líquida. Diante disso, foram criadas cinco faixas com diferentes percentuais para qualificar a situação dos Municípios, destacadas. Abaixo:

Tabela 3: limite de gastos com pessoal

Menor que 41%	De 41% a 45,9%	De 46% a 51%	De 51% a 54%	Acima de 54%	Total
Boa	Ajustada	Limítrofe	Emergencial	Estourado	Total
344	743	1.029	501	1.066	3.683
9,3%	20,2%	27,9%	13,6%	28,9%	100,0%

As 8.826 obras do Proinfância estão presentes em 4.239 Municípios, dos quais, a CNM conseguiu fazer o levantamento de 3.683 das informações sobre o limite com gasto pessoal. Podemos ver na tabela acima, que 1.066 Municípios com obras do proinfância já estão com o limite do gasto com pessoal acima do permitido. E se as creches entrarem em funcionamento, teriam que aumentar o número de funcionários e logo, aumentariam o gasto com pessoal. Além disso, os Municípios que estão na faixa da Limítrofe e Emergencial seriam diretamente impactados com o aumento de pessoal nas creches.

É notório que os recursos enviados para a realização das obras não são suficientes, além do ente municipal arcar com a folha de pagamento de pessoal relacionadas a essas obras. Conforme mencionados, existe um limite na lei da LRF que os entes não podem ultrapassar relacionado a gasto com pessoal, se assim o fizer recebe punições severas e criminalmente. Já as punições para descumprimento ao PNE, não são severos. Sendo **assim é natural que os prefeitos descumpram os critérios do PNE ao da LRF.**

Propostas

Diante das situações expostas, e em defesa que o Proinfância realmente se efetive nos Municípios de maneira a contribuir para o atingimento das metas do Plano Nacional de Educação, esta Confederação propõe como alternativas à questão das 476 obras inacabadas:

1. Criação de uma câmara técnica interinstitucional, composta pelo TCU, (FNDE/MEC) e CNM com o objetivo de fomentar o debate e realinhar os critérios técnicos, financeiros e jurídicos, com vistas a propor, até maio/2018, alternativas e estratégias às situações enfrentadas pelos gestores municipais quanto à finalização das obras, habilitação e manutenção das creches (Proinfância);
2. Necessidade urgente de um normativo legal que possibilite a "ressurreição" dos instrumentos (convênios ou termo de compromisso), a fim de que o FNDE e os Municípios possam dar continuidade ao programa;

3. Em razão da baixa capacidade financeira e técnica, em especial de Municípios de pequeno porte e em regiões de maior necessidade de fomento, avaliar a possibilidade de que o FNDE gerencie o programa, efetivando contratações de construtoras para concluir as obras e entregar as creches nestas comunidades;
4. Realização de novas medições, incluindo o que foi executado, a executar e a recuperar, nessas obras inacabadas, com o objetivo de requantificar o incremento financeiro e, por fim, aditar os valores dos instrumentos para que os Municípios possam concluir as obras;
5. Publicação de normativo legal de órgão competente que permita aos Municípios autonomia na alteração dos projetos visando adaptá-los à realidade local e a reduzir os custos das obras.
6. Uma maior flexibilização do FNDE em relação, principalmente, as obras inacabadas, ou seja, as 476, no sentido dos Municípios não devolverem totalmente esse recurso e ainda corrigido de acordo com a inflação, pois o Município pode não ter esse recurso. Ou até mesmo uma reclassificação dessas obras. Sendo assim um normativo que possibilite isso. Para que essa obras não sejam desperdiçadas e nem haja prejuízos aos entes municipais.

Conclusão

A CNM com o principal objetivo de fomentar sugestões para a solução do problema do programa do Proinfância, onde a instituição acredita que o programa tem que passar por ajustes e adequações, e para isso têm que solucionar os problemas que estão impossibilitando a finalização das obras sitadas no estudo.

As obras classificadas como Incabadas necessitam de uma atenção especial, pois já estão com os convênios vencidos e já estão em situação de prestação de contas, o que acarretaria devolução de valores já transferidos.

A criação da câmara técnica interinstitucional seria bastante importante para a solução dos impasses do programas, pois a CNM acredita que com a câmara seria o melhor canal de discursão para chegar em um resultado favorável a todos.

Além disso, a CNM fez outras propostas para solucionar os problemas, como por exemplo, a maior flexibilização do FNDE em relação, principalmente, as obras inacabadas, no sentido de evitar que os Municípios ter que devolver totalmente esse recurso corrigidos. A CNM sugere até mesmo uma reclassificação dessas obras, ou seja, um normativo que possibilite isso, para que não haja prejuízos aos entes municipais.

ESTUDO COMPLETO - Proinfância: situação das creches nos Municípios brasileiros

O ensino fundamental no país é universalizado desde os anos 90, no entanto a educação infantil ainda carece de novas vagas na rede pública, sobretudo na primeira infância, ficando sob a responsabilidade das Prefeituras ofertarem matrículas para crianças a partir dos seis meses de idade.

Ao longo dos últimos anos, a construção de creches e pré-escolas é certamente um dos principais desafios para gestão pública municipal do país para a próxima década - diante do panorama delineado pelo Plano Nacional de Educação - PNE, previsto na Lei nº 13.055 de 25 de junho de 2014.

A construção de novas unidades públicas de educação infantil depende, substancialmente, do apoio federal, especificamente por meio do Programa Nacional de reestruturação - Proinfância sob a responsabilidade do Ministério da Educação - MEC. Em que pese o significativo avanço verificado a partir da criação do programa, cuja execução se dá por meio da celebração de convênios e termos de compromisso entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e as Prefeituras, ainda há um longo caminho a ser percorrido para o cumprimento da meta nº 1 do PNE que busca universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos.

O Proinfância foi criado pela Resolução FNDE 6/2007 com o propósito de reestruturar as redes físicas municipais de educação infantil, possibilitando a criação de novas vagas em creches e pré-escolas. O Programa foi embasado nos preceitos constitucionais do art. 208, inc. IV e art. 227 da Constituição Federal de 1988 e visa à promoção de ações supletivas e redistributivas para a correção progressiva das disparidades de acesso, garantindo um padrão mínimo de qualidade de ensino e melhoria da infraestrutura da rede física escolar existente.

Em 2007 foram celebrados os primeiros convênios entre o FNDE e as Prefeituras municipais, usando como critério o déficit de vagas nas redes públicas de ensino, tendo sido oferecido aos

interessados a possibilidade de apresentar terrenos compatíveis com o projeto padrão tipo B. Mediante a análise da documentação técnica de engenharia e da dominialidade dos imóveis, foram firmados os acordos iniciais sendo realizado o repasse inicial de R\$ 700 mil para cada Ente federado. Diante da impossibilidade do Fundo em disponibilizar de imediato os projetos executivos das creches, realizou-se um acordo prévio, empenhando a parcela inicial sem a transferência de recursos.

Observa-se que os investimentos do Programa foram bastante concentrados no período de 2011 a 2014, financiados pelo PAC 2, e reduziram o ritmo a partir de 2015, sendo os acordos essencialmente realizados via emendas parlamentares. Em suma, há mais de dois anos e meio o MEC não celebra novos termos de compromisso para construção de creches e pré-escolas, permanecendo vigentes somente aqueles realizados em exercícios anteriores. Desde então, não houve a definição de novos critérios de atendimento nem perspectiva de expansão do Proinfância.

Decorridos 10 anos, adaptações e ajustes foram realizados, contudo uma parte significativa das construções de creches financiadas ainda não foi concluída, impedindo o acesso a novas matrículas, e os entraves burocráticos aliados à baixa capacidade operacional dos Entes executores e do próprio governo federal alertam para a necessidade de mudança de ações estratégicas.

Dados gerais do Proinfância por situação de obra

Os dados de execução das creches do Programa Proinfância mostram um cenário bastante diversificado quanto ao andamento das obras e preocupante quanto ao índice de conclusão das creches. As informações indicadas são baseadas em dados declarados pelos entes federados no módulo de monitoramento de obras, no Simec, com data base de novembro de 2017.

Quadro 1: Situação geral das obras do Proinfância

SITUAÇÃO	TOTAL DE CRECHES	%
REFORMULAÇÃO	487	6%
PLANEJAMENTO	911	10%
LICITAÇÃO	475	5%
CONTRATAÇÃO	158	2%
EXECUÇÃO	1828	21%
CONCLUÍDAS	3595	41%
PARALISADAS	441	5%
INACABADAS	476	5%
CANCELADAS	455	5%
TOTAL	8.826	100%

Fonte: Simec, Novembro/2017

A partir desse quadro, notadamente percebe-se que um pouco mais de 40% das creches pactuadas foram finalizadas e que um conjunto significativo demonstra atraso de execução, sendo que basicamente 20% das unidades conveniadas sequer foram iniciadas (termos de compromisso em fase de reformulação de projetos, em planejamento pelo proponente ou em licitação).

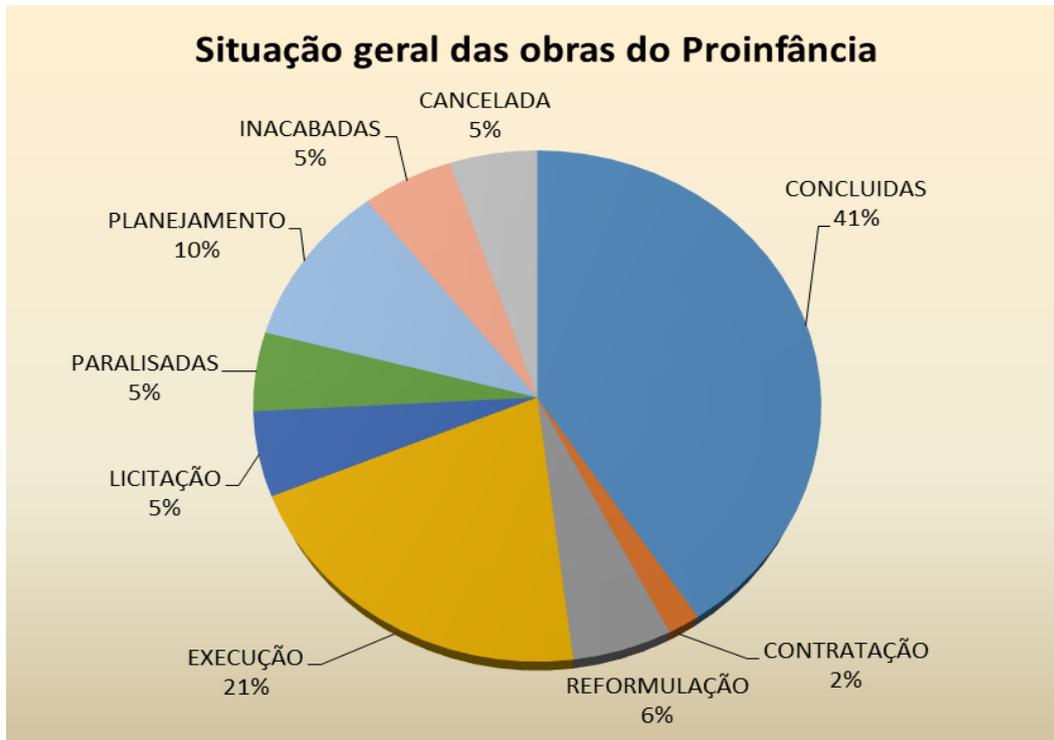
É possível observar que 1.828 (21%) das creches se encontram atestadas como em execução pelos Município, o que corresponde a 1/5 do total de acordos.

Uma parcela considerável das creches, dados os investimentos financeiros realizados, é identificada como paralisada (441 obras), seja por rescisão contratual ou abandono das construtoras. Administrativamente, a solução envolve a necessidade da prefeitura em realizar um novo processo licitatório para a continuidade dos serviços, porém esbarra na essencial complementação dos valores com o orçamento municipal - conforme prevê o acordo com o Fundo Nacional NDE -, e o agravamento da situação financeira das Prefeituras desde 2007 tornou-se o principal entrave para a conclusão de boa parte das obras.

Ao longo dos anos, foi possível perceber as dificuldades dos Entes federados em cumprir com as exigências dos instrumentos, tanto por desconhecimento das normas vigentes como por atrasos nos repasses federais. Tal quadro é ainda mais preocupante quando observadas as creches

atestadas como inacabadas pelo FNDE, que já estas representam 5% (476 obras) do total de unidades do Proinfância.

Gráfico 1: Situação geral das obras do Proinfância



Fonte: Simec, novembro/2017 - Elaboração CNM

Situação de obras inacabadas na Educação

Compreender a distribuição geográfica das creches inacabadas pode auxiliar na identificação dos Município com maior incapacidade operacional. No universo de 476 creches atestadas com tal situação destacam-se os Município dos Estados do Amazonas, Bahia, Maranhão e Tocantins que respondem por 210 creches inacabadas.

No Amazonas e no Tocantins, a quantidade de creches atestadas como inacabadas representa quase $\frac{1}{4}$ do total de obras financiadas nos respectivos Estados, sendo do caso do AM, muito superior ao índice de unidades concluídas: até o final de outubro de 2017, apenas 34 Proinfância haviam sido concluídas nos Município amazonenses de um total de 231 financiadas.

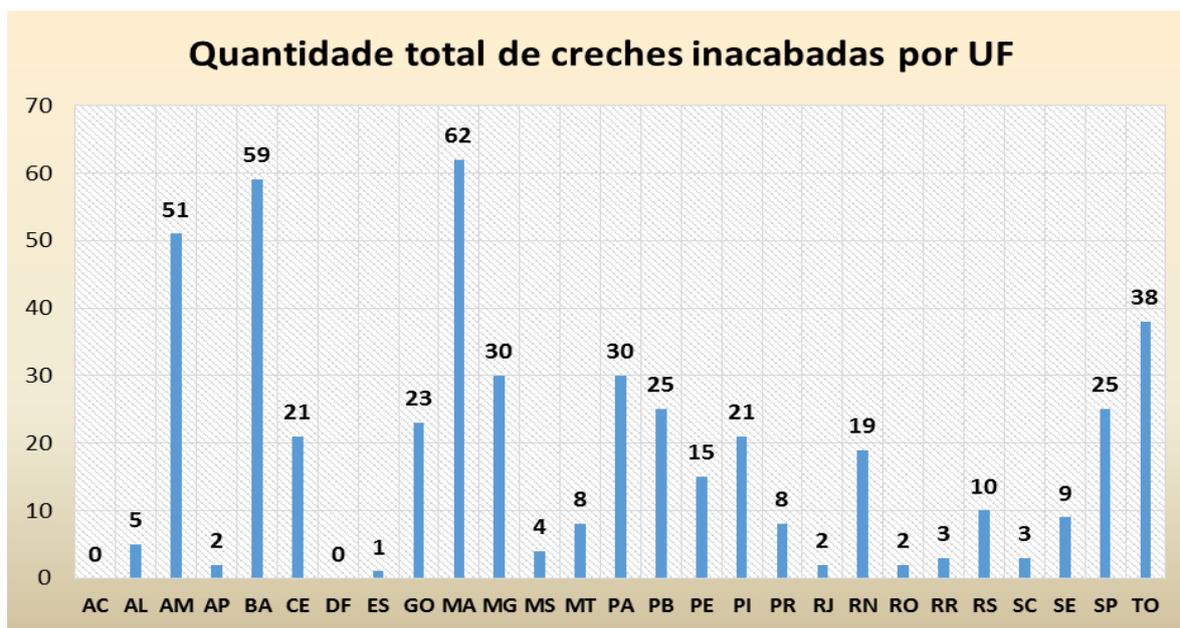
Em alguns Estados do Norte como Rondônia, Roraima e Amapá a quantidade de obras inacabadas é bastante reduzida, sendo proporcional ao número de convênios e termos de compromisso celebrados nos Estados. Entretanto, nos três Estados do Sul do Brasil têm-se um panorama proporcionalmente favorável, dados os atendimentos realizados pelo FNDE, conforme aponta o quadro 2.

Quadro 2: Proporção de creches inacabadas por UF

UF	REGIÃO	TOTAL DE CRECHES	TOTAL INACABADAS	% INACABADAS
DF	CENTRO-OESTE	110	0	0,00%
GO	CENTRO-OESTE	419	23	5,49%
MS	CENTRO-OESTE	169	4	2,37%
MT	CENTRO-OESTE	230	8	3,48%
TO	CENTRO-OESTE	156	38	24,36%
ES	SUDESTE	122	1	0,82%
MG	SUDESTE	1047	30	2,87%
RJ	SUDESTE	282	2	0,71%
SP	SUDESTE	905	25	2,76%
PR	SUL	619	8	1,29%
RS	SUL	659	10	1,52%
SC	SUL	333	3	0,90%
AL	NORDESTE	168	5	2,98%
BA	NORDESTE	682	59	8,65%
CE	NORDESTE	434	21	4,84%
MA	NORDESTE	439	62	14,12%
PB	NORDESTE	254	25	9,84%
PE	NORDESTE	383	15	3,92%
PI	NORDESTE	193	21	10,88%
RN	NORDESTE	185	19	10,27%
SE	NORDESTE	103	9	8,74%
PE	NORDESTE	383	15	3,92%
AC	NORTE	50	0	0,00%
AM	NORTE	231	51	22,08%
AP	NORTE	34	2	5,88%
PA	NORTE	481	30	6,24%
RO	NORTE	97	2	2,06%
RR	NORTE	41	3	7,32%

Fonte: SIMEC, Novembro/2017

Gráfico 2: Situação das creches inacabadas do Proinfância por UF



Fonte: Simec, novembro/2017 e Elaboração CNM

A concentração de creches inacabadas por região mostra uma situação bastante delicada nos Estados do Norte e Nordeste do Brasil, envolvendo 75% das unidades que compõem o presente estudo. Juntas, correspondem a mais de R\$ 408 milhões em investimentos, correspondentes a 362 creches.

As regiões Sudeste e Centro-Oeste do país respondem, respectivamente por 94 obras, num montante de R\$ 94 milhões. Já nos Estados do Sul do Brasil, percebe-se um número reduzido de creches inacabadas proporcionalmente à quantidade pactuada no RS, em SC e no PR com verbas na ordem de R\$ 20 milhões. Apenas 21 obras são atestadas como inacabadas de um total de 1611 unidades financiadas pelo FNDE.

Gráfico 3: Recursos relacionados às creches inacabadas por região

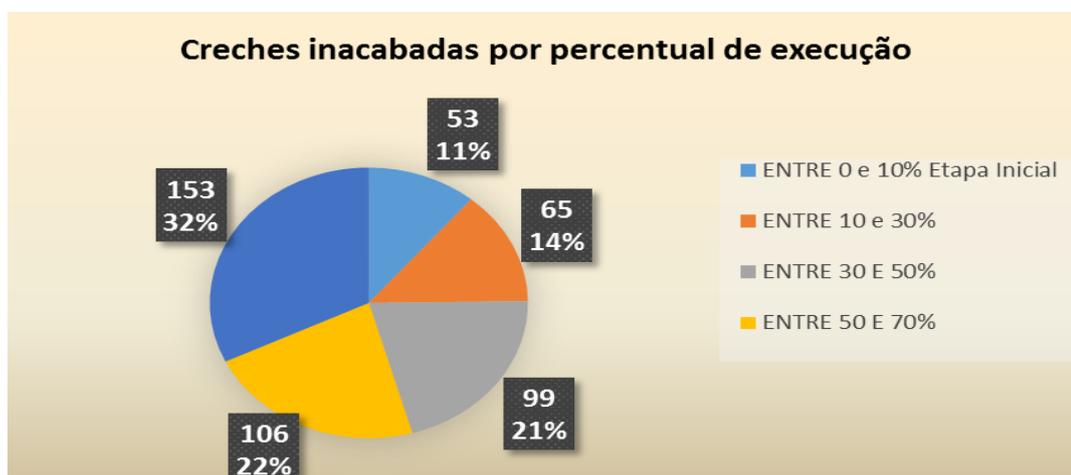


Fonte: Simec, novembro/2017 - Elaboração CNM

Desconsiderando os exemplos em que as condições estruturais afetam a retomada dos serviços, observa-se que 1/3 das creches se encontram na fase finalística, com avanço físico superior a 70%. Tomando como referência as unidades com mais de 50% de execução, tem-se um universo de 259 obras.

É fato, porém que 11% das obras não demonstraram avanço físico superior a 10%, com boa parte demonstrando desequilíbrio físico-financeiro nas contas dos convênios.

Gráfico 4: Proporção de creches inacabadas por fase de execução



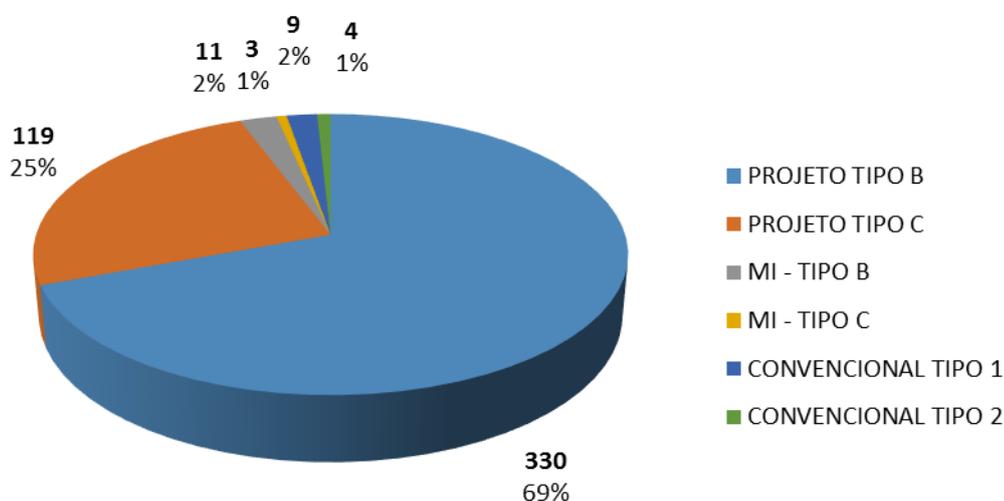
Fonte: Simec, novembro/2017 - Elaboração CNM

Obras inacabadas por tipo de projeto

Ao analisarmos as creches inacabadas por tipologia construtiva, percebe-se que mais de 2/3 das unidades são do projeto Proinfância tipo B, cujos financiamentos se concentraram no período de 2007 a 2012. A quantidade de inacabadas relacionadas aos demais projetos é significativamente menor, seja em função do período a partir do qual foram financiadas pelo Ministério da Educação ou pela menor complexidade de execução técnica.

Todos os projetos do Proinfância possuem características construtivas bastantes detalhadas e, em muitos casos, complexas de serem executadas por mão-de-obra não especializada. Desde o início do Programa o padrão construtivo mínimo inerente aos projetos buscou oferecer aos Município creches com qualidade e que tivessem enfoque na manutenção futura das edificações.

Gráfico 5: Creches inacabadas por tipologia construtiva



Fonte: Simec, Novembro/2017 - Elaboração Estudos Técnicos da CNM

O cenário das creches inacabadas, por tipologia, pode ser compreendido em função dos valores aportados para cada projeto pelo órgão financiador. De fato, percebe-se que a complementação financeira a ser feita pelos Município, no caso dos projetos do tipo B, é significativamente maior do para os demais casos.

Os primeiros convênios do Proinfância foram celebrados com o referido modelo, sendo que o aporte federal era insuficiente para construção, sobretudo nos primeiros anos. Por se tratar de um projeto de grande porte, a complementação municipal pode chegar a 50% do valor da obra em determinados casos: não foram poucas as situações em que suplementações na ordem de R\$ 300 a R\$ 500 mil se fizeram necessárias para garantir a conclusão das obras.

Assim, iniciadas as creches, muitas delas se viam paralisadas após sucessivos meses, não havendo aceno das Prefeituras quanto à complementação dos recursos. Após longo período de estagnação, e sem perspectiva de retomada por questões financeiras, coube ao FNDE declará-las como inacabadas.

Principais motivos relacionados às creches inacabadas

Os motivos que levam o FNDE a atestar uma obra como inacabada estão relacionados à não prorrogação da vigência do instrumento após longo período de paralisação da obra ou então quando há recomendação dos órgãos de controle, tornando os convênios e termos paralisados para que sejam apurados fatos que prejudicam o andamento das obras.

Considerando as principais informações declaradas pelas Prefeituras no SIMEC, destacam-se como principais motivos para as creches inacabadas:

- **Abandono de empresa construtora:** o perfil boa parte das construtoras responsáveis pela execução de obras na educação é de pequeno porte e com pouco capital de giro para suportar meses sem receber os pagamentos das medições. Fica evidente que os atrasos nos repasses federais, nitidamente agravados nos dois últimos anos, acabam por fomentar o abandono precoce dos contratos e a falta de interesse das empreiteiras em dar continuidade a contratos poucos lucrativos.
- **Incapacidade do município em reliciar as obras:** conforme preveem as cláusulas dos instrumentos celebrados com o FNDE, cabe ao município complementar os recursos necessários para conclusão das obras, não havendo aditivo de valor aos termos de compromisso. O aporte de contrapartida financeira é um dos principais motivos que impedem a retomada das creches. Além disso, a compreensão por parte dos técnicos municipais quanto à necessidade de atualização dos valores dos serviços para uma nova licitação acaba

ensejando em certames desertos, não surgindo construtoras interessadas em concluir as creches.

- **Não prorrogação de vigência por ausência de formalização por parte da prefeitura:** embora o prazo de vigência dos convênios e termos de compromisso sejam informados com antecedência por parte do FNDE, além de constar de modo explícito no SIMEC, inúmeros são os casos de Município que não solicitam a dilatação de prazo em tempo hábil. Atrelado ao fato do órgão financiador não prorrogar unilateralmente as vigências, nota-se uma quantidade significativa de acordos que se encerram com obras inconclusas, sendo posteriormente declaradas como inacabadas.
- Desequilíbrio físico-financeiro na obra: no caso de mudanças na gestão municipal, o novo prefeito se depara com acordos em desequilíbrio físico-financeiro, não demonstrando interesse em dar continuidade à obra da administração anterior. A negativa explícita das novas administrações em solicitar a prorrogação da vigência tem levado o MEC a declarar as creches como inacabadas para posterior abertura de Tomada de Contas Especial.

É claro que a estratégia compartilhada para a construção das creches necessita ser revista, pois a causa do problema analisado não é de exclusiva responsabilidade das Prefeituras.

No universo de 476 creches inacabadas, 105 indicam como motivo da paralisação o abandono das empresas, 36 rescisão contratual unilateral, 43 atestam irregularidades na gestão anterior além de outras causas como embargos, falha de execução nos serviços, problemas de infraestrutura, entre outros.

É possível aferir que cada uma das 476 creches inacabadas possui particularidades que a levaram à situação em que se encontram, seja por razões técnicas, administrativas ou financeiras.

Desde o início, a transferência de recursos para execução das obras não era condizente com os valores de mercado. Na tentativa do MEC em expandir o atendimento para todos os Estados brasileiros, foi estabelecido um teto de financiamento para cada convênio. Inicialmente, foram repassados R\$ 950 mil para cada obra do tipo B, sendo que o valor aproximado dos serviços era de aproximadamente R\$ 1,4 milhão, conforme os preços do Sinapi. Tal diferença onerou de modo considerável a contrapartida municipal.

Diante da análise dos dados apresentados, foi possível identificar um conjunto de problemas decorrentes da execução do Programa Proinfância que não podem ser imputados somente às Prefeituras, já que permeiam boa parte dos acordos celebrados com o FNDE:

1. A celeridade do Ministério da Educação em disponibilizar os projetos executivos para os Município sem as devidas compatibilizações ensejaram em inúmeras divergências executivas que também interferiram no cronograma das obras.
2. A princípio, faltou orientação por parte do governo federal quanto aos procedimentos licitatórios a serem seguidos pelos Município, instruindo-os quanto ao perfil das empresas construtoras capacitadas para a execução de projetos sabidamente complexos. O padrão de acabamento dos modelos padronizados do Proinfância exigiam mão-de-obra muitas vezes especializada, sabidamente indisponível nas regiões mais remotas do País.
3. Os normativos relacionados aos convênios na área da educação não eram de amplo domínio dos entes federados, já que muitos nunca tinham acessado verbas federais para a reestruturação física educacional. Diversas Prefeituras não detinham sequer conhecimento para realizar as prestações de contas e a falta de instrução permanente deixou mazelas difíceis de serem sanadas.
4. O acompanhamento das obras se mostrou falho nos primeiros anos do Proinfância, sendo que somente após dois anos do seu início, foi implementado o método de monitoramento via SIMEC, ordenando um acompanhamento periódico por parte do engenheiro fiscal do município.
5. A falta de mão-de-obra especializada na área de engenharia dentro do próprio MEC pode também ser apontada como um fator decisivo para os problemas elencados. Em que pese os avanços relacionados ao sistema informatizado, ainda existem carências no treinamento e capacitação dos gestores e técnicos municipais por parte do FNDE.
6. A partir de 2011, o governo federal passou a adotar as supervisões terceirizadas, as quais identificam eventuais divergências na execução das creches. Estas restrições e inconformidades ainda se mostram incoerentes e falta uma unidade de pensamento e sensibilidade técnica por parte dos analistas do FNDE: muitas vezes um mesmo problema em obras.

7. A paralisação de obras públicas é um problema que transcende a área da infraestrutura educacional e ainda não há consenso nos órgãos públicos quanto à solução definitiva para os casos. A retomada de uma creche paralisada envolve um processo de mobilização de canteiro, reparo de serviços deteriorados e execução de outros com custos atualizados, porém, no modelo desenhado, cabe exclusivamente ao conveniente arcar com a atualização monetária.
8. O processo de construção das creches é apenas uma das etapas para a oferta de vagas na educação infantil: existe um claro receio dos governos municipais em custear as matrículas após o funcionamento das creches, visto que na maioria dos casos o limite da folha de pagamento dos servidores foi atingido. O custeio parcial das vagas, por meio do FUNDEB, é nitidamente insuficiente para arcar com as despesas da educação infantil, dadas as características da educação integral inerente a esse nível de ensino.

Propostas e encaminhamentos

A CNM compreende a necessidade de elencar um conjunto de sugestões no sentido de indicar medidas que propiciem às administrações municipais do país melhor enfrentamento de sua realidade local, mesmo sabendo que o caminho resolutivo requer da União esforços e urgência de pensar estratégias de ação fora daquelas que já vêm sendo preconizadas pelos órgãos financiadores.

Dentre as propostas sugeridas, estão:

1. Criação de uma Câmara Técnica de Educação Interinstitucional para estudar e revisar os critérios técnicos, financeiros e normativos do Programa e propor alternativas às situações enfrentadas pelos gestores municipais.
2. Naqueles convênios ou termos de compromisso de obras inacabadas que não forem considerados como parcialmente concluídos, se **torna necessário modificar o conceito da prestação de contas instrumentos** de tal modo que a prefeitura tenha o **objeto reconhecido proporcionalmente ao que foi executado**, devolvendo ao erário federal apenas a fração de recursos não utilizada. Na atual conjuntura, uma obra tida por inacabada, independente do motivo, ensejará num parecer técnico reprovativo, cabendo à prefeitura devolução integral parcelada dos recursos para o governo federal.

3. Dadas as regras definidas para a conclusão das creches delegando aos Município a complementação das verbas e a atual situação de crise financeira que estes enfrentam, o repasse federal tornou-se insuficiente, portanto, é necessário **estudar a possibilidade do Ministério da Educação aportar valores complementares para a conclusão das creches.**
4. No orçamento dos próximos anos, é necessário que o MEC defina uma **ação orçamentária específica para conclusão das creches inacabadas.**
5. **É necessário envidar esforços para publicar normativos que permita a revalidação** dos convênios ou termos de compromisso de creches inacabadas, viabilizando assim o uso dos recursos disponíveis em conta para conclusão das obras e garantir a transferência das parcelas restantes por parte do governo federal.
6. A regulamentação dos convênios e instrumentos congêneres é regulada por portarias interministeriais, muitas vezes amplas e que não contemplam especificidades, como é o caso do programa Proinfância. Dados os valores investidos no Programa ao longo dos anos, propõe-se **uma definição de normativos especiais para convênios ou termos de compromisso relacionados às obras paralisadas e inacabadas.**
7. Considerando o grande número de obras pactuadas entre o Ministério da Educação e os Município (estimam-se mais de 21 mil ações de infraestrutura incluindo creches, quadras e escolas) fica evidente que o corpo técnico especializado para analisar e monitorar as ações é insuficiente. A concentração das decisões técnicas exclusivamente em Brasília se mostra inviável, dados os problemas que ocorrem nos canteiros de todo o Brasil. Portanto, **a criação de unidades técnicas descentralizadas nos Estados**, com equipes de engenharia que possam prestar suporte aos Município é amplamente defendida.
8. Como alternativa ao elevado custo para a retomada das obras, sugere-se que o MEC **defina regras claras para a alteração dos projetos das creches**, modificando determinadas especificações que possibilitem o seu **término de modo mais econômico.** A título de exemplo, podemos citar itens como revestimentos cerâmicos, cobertura, bancadas em granito, reservatório de água, entre outros.

9. Para os casos de creches em que não existe risco estrutural, por exemplo, **permitir que o MEC realize o processo licitatório para contratar empresas construtoras responsáveis pela conclusão das obras**, entregando ao município a edificação concluída e apta ao funcionamento. Sugere-se a realização prévia de um projeto piloto para os casos de obras com mais de 70% de execução física.
10. Em casos extremos, **criar regulamentação que permita que o município parcele o débito junto ao MEC**, devolvendo os recursos ao longo dos anos, já que atualmente a devolução deve ser feita em parcela única.
11. **Ampliar o prazo para responder às intimações das prestações de contas** encaminhadas pelo FNDE, já que atualmente o prazo é de 30 dias, tempo sabidamente inviável para a juntada de documentos relacionados a obras paralisadas que atravessaram diversas gestões municipais.
12. O Programa Avançar, lançado pelo governo federal no início de novembro de 2017 tratou apenas das creches paralisadas financiadas pelo PAC2, excluindo as ações atendidas pelos convênios. No levantamento das creches inacabadas, basicamente 50% das obras são oriundas de convênios, ou seja, pactuações realizadas entre 2007 e 2011. É necessário incluir as ações dos referidos acordos em nova etapa do Programa.

Dados os problemas analisados, o cenário das creches inacabadas requer com urgência uma definição quanto às soluções que evitem a deterioração daquilo que foi construído até o momento permitindo, sobretudo, oferecer à sociedade aquilo que prevê a Constituição Federal.

Assim, a CNM coloca-se à disposição no sentido de buscar soluções conjuntas às pendências existentes relativas às obras do ProInfância e a fim de que os critérios, normativas e financiamento sejam revisados e atualizados, de forma a não prejudicar a continuidade e sustentabilidade de ações e estratégias da Educação nos Municípios brasileiros.