



“Educação como prática de Liberdade”:
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

9846 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

COMO ESTÁ O ANDAMENTO DAS OBRAS DO GOVERNO FEDERAL? UMA
ANÁLISE DOS PROGRAMAS PAR E PROINFÂNCIA

Alessandra Biscaia de Andrade - UFPR - Universidade Federal do Paraná

COMO ESTÁ O ANDAMENTO DAS OBRAS DO GOVERNO FEDERAL? UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS PAR E PROINFÂNCIA

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar a situação das obras de construção de escolas no Brasil durante o período de 2007 e 2019 no que tange a sua eficácia como política pública de democratização do acesso. A partir do conceito de eficácia proposto por Figueiredo e Figueiredo (1986) compreende-se a eficácia a partir do número de obras pactuadas e o número de obras concluídas por programas do governo federal que prestam assistência técnica e financeira aos entes federados. Com base no Plano de Ações Articuladas (PAR), especificamente os programas de Infraestrutura Física Escolar e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), o estudo assenta-se no âmbito das abordagens quantitativas tendo como fonte de dados o Módulo de Obras 2.0. Os resultados apontaram em relação a situação, 31% das obras pactuadas não foram concluídas, dado que muitos municípios e estados enfrentam dificuldades na execução das obras. A análise demonstrou que a não conclusão de obras, portanto, a falta de eficácia, está ligada aos processos, principalmente a falta de recursos que levou a uma diminuição do número de novas obras, assim como a paralisação de obras que iniciaram sua execução.

Palavras-chave: Construções Escolares. Proinfância. Par. Assistência técnica e financeira.

Introdução

De acordo com o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, a União deverá exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

Segundo Cavalcanti (2016) as ações redistributivas e supletivas ocorrem por meio da assistência técnica e financeira, e “o termo *assistência técnica e financeira* pressupõe que a desigualdade entre os entes não é apenas social e econômica, mas também política e técnica” (p. 176). Grande parte da assistência técnica e financeira é realizada por meio de programas desenvolvidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do governo federal encarregada pela execução de políticas educacionais no âmbito federal.

Dentre os programas desenvolvidos pelo FNDE, o Plano de Ações Articuladas (PAR) no eixo de Infraestrutura Física Escolar e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição

de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) propõem a realização e a melhoria da infraestrutura física das escolas brasileiras a partir da construção, reformas e ampliações das instituições de educação no Brasil. As obras das ações de Infraestrutura Física Escolar atendem o ensino fundamental e médio, e o Proinfância tem como objetivo a melhoria da infraestrutura física escolar e a ampliação do acesso à educação infantil no Brasil.

Sendo assim, são programas que buscam ampliar as redes de ensino e a democratização do acesso à educação por meio da construção de novas escolas para atender à demanda da educação básica. Ação que ocorre por meio de investimentos e recursos advindos do governo federal via prestação de assistência técnica e financeira, ressaltando a importância do papel supletivo e redistributivo no Brasil, principalmente ao considerar que muitos municípios possuem dificuldades técnicas e financeiras e ainda existem déficits no atendimento educacional no Brasil.

No entanto, é necessário que estes programas sejam avaliados em todo seu processo, e uma das ações possíveis é avaliar a eficácia durante a execução das obras, ou seja, avaliar os objetivos alcançados durante este período. Conforme Figueiredo e Figueiredo (1986) a noção de eficácia propõe “se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas” (p.112). Neste trabalho analisa-se a eficácia a partir dos termos de compromisso pactuados, visto que a partir da assinatura entre o governo federal e o estado e/ou município espera-se que a obra seja executada e concluída, dado que o orçamento já está previsto, e para alcançar o objetivo maior do programa, ampliação do acesso, é necessário que a escola esteja concluída e em funcionamento.

Considerando estes programas, este trabalho possui como objetivo analisar a eficácia com base na situação das obras de construções de novas escolas a partir do programa de Infraestrutura Física Escolar e do programa Proinfância entre os anos de 2007 a 2019 no Brasil.

Metodologia

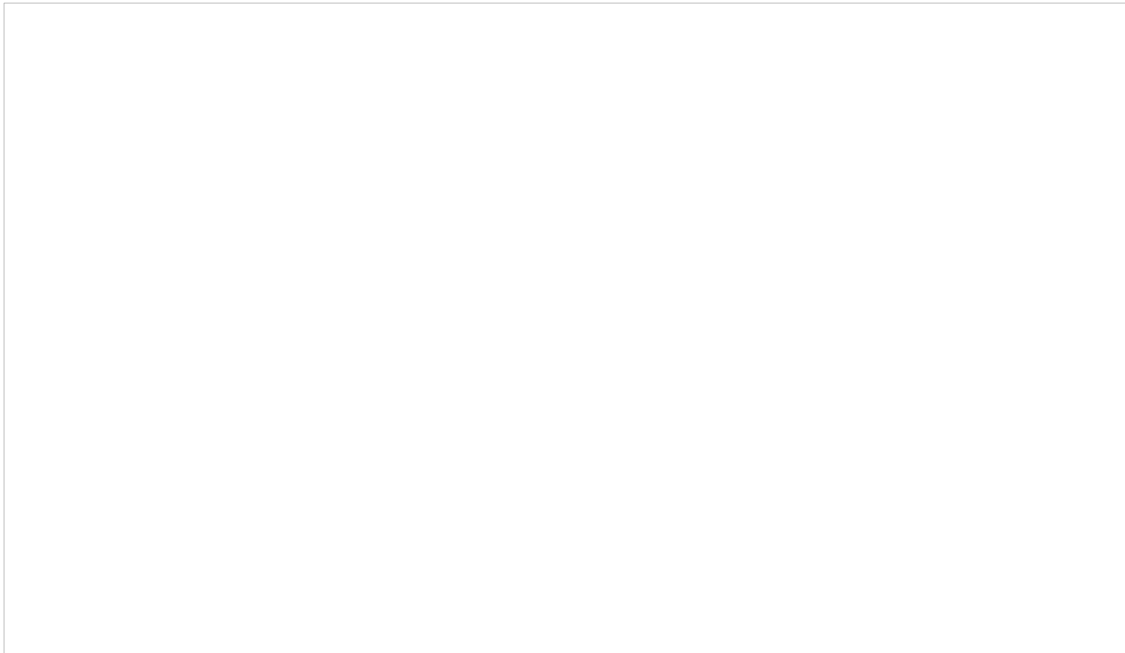
Adota-se uma metodologia quantitativa a partir dos dados do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) via Transparência Pública de Obras disponíveis no Módulo Obras 2.0. O período escolhido para a análise foi entre 2007 a 2019 devido ao início dos programas ocorrerem em 2007 e a disponibilização mais recente dos dados completos em 2019. Neste estudo, utilizou-se os dados públicos disponíveis na página da Transparência Pública de Obras.

Para este estudo optou-se por trabalhar apenas com os dados de construção, sendo 85,5% do total de dados. No entanto, algumas dificuldades foram encontradas no trabalho com a fonte de dados. Não há uma disponibilização de um dicionário/glossário que retrate as informações dos casos e das variáveis. Também não há uma variável que apresente sobre qual programa a obra está ligada, o que levou a uma classificação manual dos programas a partir da informação do tipo de projeto, sendo que os tipos de projeto elaborado pelo proponente e pela concedente (que são projetos próprios elaborados pelos estados e/ou municípios) não puderam ser classificados nos programas, visto que podem ser ações ligadas tanto ao Proinfância quanto ao Infraestrutura Física Escolar do PAR. Algumas obras foram excluídas devido a variável ‘Nome’ apresentar informações que ligavam estas obras a ações realizadas no ensino superior, as quais foram excluídas deste estudo.

Situação das obras de novas escolas no Brasil

O FNDE realizou a assinatura de 14.058 termos de compromisso para a construção de

novas instituições de ensino no Brasil durante o período de 2007 a 2019. Dentre estes termos de compromisso assinados, 63% são relativos ao Proinfância, 33% as ações de Infraestrutura Física Escolar, e 4% não foram identificados. A figura abaixo apresenta o número de obras conforme o ano pactuado. Entre 2007 a 2014 observa-se um grande crescimento do número de obras pactuadas ao longo dos anos, sendo 2014 o ano com o maior número de obras pactuadas (5.308).



A partir de 2014 o crescimento é reduzido, caindo o número de novas obras de escolas pactuadas, chegando a 2019 com apenas 0,4% do total de obras previstas. A partir de 2014 mudanças políticas e econômicas ocorreram no Brasil, sendo em 2016 aprovada a emenda constitucional nº 95/2016 que prevê limites nas despesas primárias do Estado por 20 anos. Estes limites acabam afetando os gastos públicos em educação, e entre estes a possibilidade de ampliação e expansão de programas federais tais como o PAR e o Proinfância.

A respeito da ampliação dos programas federais, o ministro do FNDE em exercício em 2016, Gastão Dias Vieira destacou que:

[...] embora tendo empenho e às vezes até limite financeiro, não foram iniciadas e não abrimos nenhuma obra nova enquanto não virarmos o ano e não tivermos certeza, segundo proposta do Governo, de que a despesa do ano de 2017 vai ser igual à de 2016, mais a correção. Nós não podemos, portanto, começar obras novas. (BRASIL, 2016a)

De acordo com o Ministro, com a falta de recursos a ampliação e a assinatura de novos termos de compromisso fica comprometida. E com a redução destes programas, neste caso de construção de novas escolas, a assistência técnica e financeira prestada aos municípios e estados também se reduz.

A figura 2 apresenta a situação das obras e termos de compromisso assinados no período analisado. Segundo os dados 49,2% das obras pactuadas já estão concluídas; 17,1% estão em execução; 2,7% estão em processo que antecedem a execução (contratação, reformulação, licitação e planejamento) e 31% das obras pactuadas não estão sendo realizadas pois estão inacabadas, canceladas ou paralisadas. As obras inacabadas são referentes a ações que foram iniciadas, mas, não foram concluídas durante a vigência do termo de compromisso. Os casos de obras canceladas são obras que tiveram seu cancelamento antes de ocorrer a execução. E a categoria de paralisadas, são obras que já foram iniciadas, porém, atualmente não estão sendo executadas e o termo de compromisso permanece em vigência.

FIGURA 2 – SITUAÇÃO DAS OBRAS PACTUADAS COM O FNDE, BRASIL, 2007-2019

	Frequência	%	% Cumulativo
Concluída	6.920	49,2	49,2
Contratação	91	0,6	49,9
Em Reformulação	81	0,6	50,4
Execução	2.397	17,1	67,5
Inacabada	1.513	10,8	78,3
Licitação	143	1,0	79,3
Obra Cancelada	2.435	17,3	96,6
Paralisada	406	2,9	99,5
Planejamento pelo ente federado	72	0,5	100,0
Total	14.058	100,0	

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 (2020).

Ao contrastar o número de obras concluídas com o número de obras não realizadas (4.354 ações) observa-se um alto número de ações não concluídas, que podem influenciar na avaliação destas políticas. No entanto, apesar de os dados demonstrarem que 6.920 obras estão concluídas, o estudo da Controladoria Geral da União (CGU) destaca que o SIMEC permite que o gestor público altere para o status de concluída a obra com percentual acima de 90% de execução. Sendo assim, cerca de 5.712 obras concluídas apresentam percentual de 100% de execução.

Em relação a eficácia, considerando a meta atingida, esta foi inferior à meta proposta, dado que 31% das obras não estão sendo realizadas. No entanto, para compreender a baixa eficácia é necessário ponderar alguns fatores. O Módulo Obras 2.0 apresenta uma variável que contém algumas das justificativas por trás da não execução das obras. Segundo a fonte de dados, as obras encontram-se paradas devido: abandono da empresa; atraso no pagamento da construtora; contrato rescindido; descumprimento do contrato; embargos; falha na execução de serviços; irregularidades na gestão anterior; medidas administrativas do estado/município; outros; paralisação por falta de pagamento à empresa construtora; problemas de infraestrutura; e questões climáticas.

Como visto acima, o FNDE vem enfrentando uma crise financeira e que com a falta de recursos, leva a muitos estados e municípios a paralisar e a cancelar diversas obras. De acordo com a análise da CGU, atrasos vêm ocorrendo no pagamento dos recursos que “podem gerar desde redução do ritmo de execução física da obra até sua paralisação” (BRASIL, 2017, p. 44).

No entanto, acima da falta de recursos, ocorreram dificuldades técnicas que levaram a não execução das ações pactuadas. De acordo com Gastão Dias Vieira, presidente em exercício no ano de 2016:

Em primeiro lugar, reconheço que o projeto inicial das creches, por exemplo, era complexo, considerando o nível de engenharia que nós temos nas pequenas cidades. Às vezes lá tem um engenheiro, cujo escritório funciona na Pasta dele, ou um mestre de obras que não consegue fazer a caixa d'água que foi projetada para a creche porque ela é complexa demais do ponto de vista da engenharia. (BRASIL, 2016)

Este relato retrata a ainda persistente desigualdade técnica presente em muitos municípios brasileiros, ou seja, a falta de mão de obra qualificada pode levar também a paralisação, cancelamento e suspensão da construção de novas instituições. Sendo assim, muitos municípios não dependem somente de assistência financeira, mas também de assistência técnica na execução dos programas, principalmente visando o bom uso do dinheiro público em obras concluídas e que estejam em uso pela população. Portanto, é importante

levar em consideração estes fatores na análise da eficácia, dado que diversas obras não foram realizadas devido a desigualdade técnica e a falta de recursos.

Considerações Finais

Desde 2007, os programas PAR no eixo de Infraestrutura Física Escolar e Proinfância vêm desenvolvendo ações que promovem a melhoria da infraestrutura física escolar e a ampliação das redes de ensino por meio da construção, reforma e ampliação das escolas no Brasil. Os programas são parte da assistência técnica e financeira realizada pela União conforme o previsto pelo artigo 211 da Constituição Federal de 1988.

Neste trabalho pretendeu-se analisar a situação das obras de novas escolas nos programas PAR e Proinfância. A pesquisa observou que o número de obras teve uma grande redução após 2014, mantendo-se com um baixo número de obras pactuadas durante o período de 2015-2019. Os dados demonstraram que cerca de 31% das obras pactuadas não foram realizadas, fator que em cotejamento ao percentual de obras concluídas (49,2%) leva a uma baixa eficácia dos programas. No entanto, esta ineficácia não está relacionada apenas a estrutura dos programas, mas a desigualdade técnica e financeira enfrentada pelos entes federados. Contudo, deve-se ressaltar a importância destes programas de assistência técnica e financeira, dado que cerca de 6.920 estão concluídas e podem vir a atender a atual demanda da educação básica. Contudo, ainda há limites a serem enfrentados na realização do papel da união, principalmente a necessidade de ampliação de novos termos de compromisso, e a continuação da execução destas obras não realizadas, para que mais instituições sejam entregues aos estados e municípios e possam entrar em funcionamento, possibilitando a democratização da educação básica.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Externa – Obras do Governo Federal. **4ª reunião ordinária**: notas taquigráficas, 9 ago. 2016a. Brasília: Câmara dos Deputados/Detaq, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0941/16>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 11 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e Senado, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 80 Implantação de Escolas para Educação Infantil**. Brasília, DF: Secretaria Federal de Controle Interno, 2017.

CAVALCANTI, C. R. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. 337 f. Tese (Doutorado em Conhecimento e Inclusão Social em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

S I M E C . **Transparência Pública** - Obras FNDE. 2020. Disponível em:

<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 12 fev. 2020.