



---

## Relatório de Grupo de Trabalho (GT)

### Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Creches)

#### Creches/Metodologia Inovadora

---

**Assunto/Resumo:** Apresentação dos resultados do Grupo Técnico (GT) criado em 05.12.2017 com o objetivo de analisar dificuldades e formular solução técnica para retomada ou cancelamento das obras enquadradas na metodologia inovadora (MI), com envolvimento dos seguintes órgãos: MEC, FNDE, MPDG, CGU e SAM/CC.

---

#### I) Informações

A oferta da Educação Infantil é competência precípua dos municípios e a manutenção dos estabelecimentos de educação municipal tem o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) como um dos principais mecanismos de financiamento.

O Proinfância foi instituído pela Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007, com os seguintes objetivos: expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública, melhoria da infraestrutura de creches e pré-escolas existentes e ampliação do acesso à educação infantil.

O Governo Federal criou o Programa por considerar que a construção de creches e pré-escolas de educação infantil, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação.

Os benefícios esperados com os resultados do Programa estão focados no aumento da oferta de vagas em creches e pré-escolas e atendimento a crianças menores de seis anos de idade na educação infantil.

Entre os anos de 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios. A partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.230 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.773 unidades em todo o país. Estima-se que o volume de recursos do Orçamento Geral da União repassados totalizam R\$ 6,9 bilhões no âmbito do PAC 2 (seleções de 2011 a 2015),



conforme dados de balanço apresentados na sala de situação do PAC Educação em 31.01.2018 e quadro-resumo ilustrativo abaixo:

### Investimentos Selecionados no PAC 2 (2011 a 2015)

OGU	Qtd Contratado GERAL	Qtd Contratado (ativo em Dez/2017)	Valor de repasse	Qtd Iniciados	Valor Iniciados	Valor pago	Valor a pagar	Execução financeira Média (dez/16)	Execução financeira Média (dez/17)
Seleção 2011	1.511	753	R\$ 885,62	649	R\$ 732,83	R\$ 564,59	R\$ 168,24	69%	77%
Seleção 2012	1.628	1.168	R\$ 1.643,34	840	R\$ 1.153,16	R\$ 800,60	R\$ 352,56	52%	69%
Seleção 2013	3.091	2.797	R\$ 4.371,96	1.487	R\$ 2.341,17	R\$ 954,94	R\$ 1.386,26	21%	40%
<b>TOTAL PAC2</b>	<b>6.230</b>	<b>4.718</b>	<b>R\$ 6.900,93</b>	<b>2.976</b>	<b>R\$ 4.227,17</b>	<b>R\$ 2.320,13</b>	<b>R\$ 1.907,07</b>	<b>37%</b>	<b>54%</b>

Fonte: FNDE

#### II) Metodologia Inovadora (MI)

Apesar do considerável número de obras pactuadas, houve diversas dificuldades no decorrer do tempo, que impediram a conclusão de significativa parte dos empreendimentos nos prazos originalmente estipulados. Considerando o baixo desempenho até então alcançado, o FNDE centralizou o processo licitatório nacional voltado à construção integral de creches para o programa. Por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), foram deflagrados procedimentos licitatórios ao final de 2012 para registrar empresas que construiriam escolas obedecendo às tipologias dos projetos-padrão e utilizando de Metodologias Inovadoras.

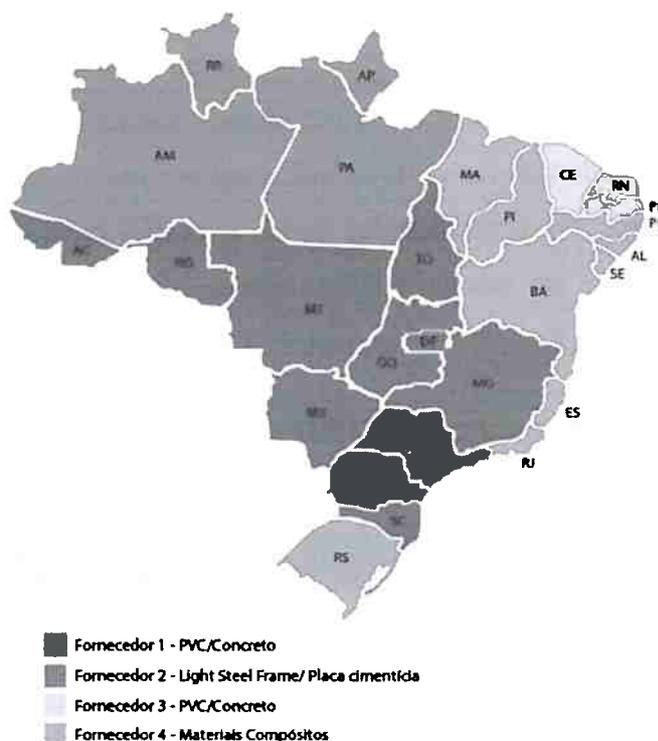
A adoção dessas metodologias construtivas inovadoras visava alcançar maior agilidade no processo licitatório, obter menores preços, além de ganhar em agilidade e qualidade na construção das obras, entre outros aspectos.

Diante desse contexto, foram adotadas as metodologias inovadoras (MI), compostas de novos produtos e sistemas construtivos diferenciados que envolvem três métodos distintos, sendo eles: a) PVC/Concreto; b) Light Steel Frame e c) Materiais Compósitos. Além de requisitos e critérios relacionados à segurança, habitabilidade e sustentabilidade, a utilização de metodologias inovadoras almejava o atendimento de três premissas básicas do processo de implantação e expansão do programa de construção de creches, no âmbito do Proinfância, envolvendo essencialmente o custo, o tempo e a qualidade da construção, com observância aos seguintes aspectos:



- a) **Custo da Construção** – custo global da obra compatível ou menor que o preço de referência do FNDE para Estabelecimentos de Ensino Público;
- b) **Tempo de execução** – finalização da obra em tempo reduzido, utilizando para tal um processo licitatório e de contratação mais eficiente e transparente e uma metodologia de projeto e construção mais rápida e limpa;
- c) **Qualidade da construção** – garantia da qualidade do ambiente construído, através dos recursos oferecidos pela industrialização de construção, e da possibilidade de mensuração de requisitos de desempenho do edifício, previstos pela NBR 15575.

Em que pese a metodologia inovadora se mostrar eficiente sob as premissas anteriormente elencadas, o processo de construção e entregas foi impactado por alguns fatores que dificultaram o desenvolvimento das obras. Entre tais fatores, destacam-se a **concentração dos fornecedores em quatro empresas especializadas**, a **baixa capilaridade dessas empresas** e a **condição de baixa capacidade operacional dos fornecedores fazerem entregas nas mais diversas regiões do País**, face à amplitude territorial na qual se localizam as obras, conforme quadro ilustrativo a seguir:



Fonte: FNDE



Com efeito, apenas 70 escolas, de um universo de mais de 3.500 obras, foram concluídas com o uso de metodologias inovadoras, o que levou o FNDE a migrar as obras não concluídas para o método construtivo tradicional.

As empresas selecionadas, responsáveis pelas construções dessas obras, mediante utilização das metodologias construtivas inovadoras (MI) são:

- a) MVC Plásticos;
- b) Consórcio PIB;
- c) Casa Alta;
- d) JGA Construções.



Fonte: FNDE

Por se tratarem de obras que envolvem recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), há acompanhamento por parte do MPDG, que também tem identificado baixa capacidade de retomada das obras e aponta necessidade de atuação mais incisiva em nível decisório. Nesse sentido, faz-se necessário que o MEC e o FNDE definam, mediante adoção de critérios técnicos, o elenco de obras que poderiam ter continuidade, promovendo adequações nas fontes e usos de recursos orçamentários. Em contrapartida, seriam indicadas também quais obras se mostram inviáveis e que poderiam ser descontinuadas, considerando o atual contexto de entregas com perspectivas de reformulação, retomada ou cancelamento no ano de 2018.

Em março de 2018, a carteira de 1.421 obras que envolvem a Metodologia Inovadora apresentou a seguinte distribuição quanto à situação:

Situação	Quantidade	Percentual (%)
Concluídas	83	5,8%
Em reformulação	28	2,0%
Em execução	110	7,7%
Inacabadas	14	1,0%
Em licitação	7	0,5%
Não Iniciadas	826	58,1%
Canceladas	194	13,7%
Paralisadas	159	11,2%
<b>TOTAL</b>	<b>1.421</b>	<b>100,0%</b>



### **III) Grupo Técnico (GT) para avaliação das Obras de Metodologia Inovadora (MI)**

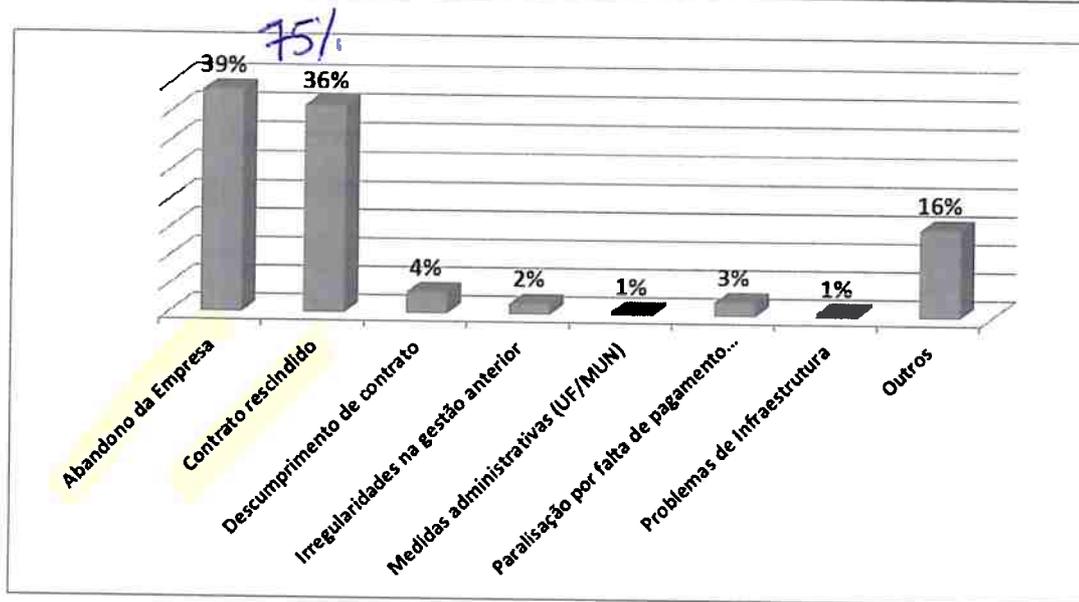
Diante da complexidade em torno das dificuldades relacionadas às obras enquadradas na metodologia inovadora (MI), foi criado Grupo Técnico (GT), em 05.12.2017, com a finalidade de avaliar a situação das 159 obras de creches paralisadas, contratadas por meio da MI, visto que o estágio de execução em que se encontra grande parte das obras não permite a migração para a metodologia de construção tradicional, a fim levantar alternativas de soluções a serem propostas para a retomada ou cancelamento de empreendimentos, mediante adoção de critérios técnicos validados pelos integrantes do GT.

Para a formação do GT, foram convidados o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, além da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC) da Presidência da República.

Foram realizadas reuniões acerca do tema nos dias **05.12.2017, 15.01.2018, 29.01.2018, 19.02.2018; 06.03.2018 e 20.03.2018**, perfazendo pouco mais de 100 dias a duração total de prazo de funcionamento do GT para debater os pontos críticos e analisar as propostas de solução em torno da matéria que trataram de aspectos relacionados a levantamento de dados das obras envolvidas na MI, tipos de metodologias utilizadas, necessidade de alterações normativas, critérios para retomada ou cancelamento de obras, além de tipologias de contratos e termos de compromissos.

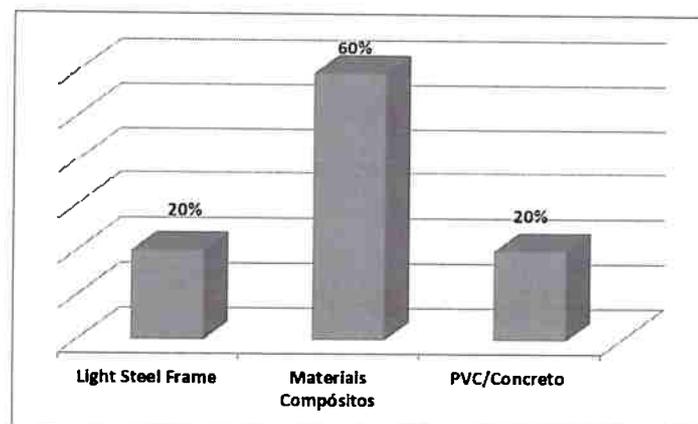
### **IV) Dados acerca das obras 159 obras MI paralisadas**

Com base no levantamento de dados efetuados pelo FNDE, foi possível constatar que as obras foram paralisadas por motivos diversos, com destaque para “abandono da empresa” que atinge 39%, seguido pelo motivo “contrato rescindido” que perfaz 36%, conforme quadro ilustrativo abaixo:



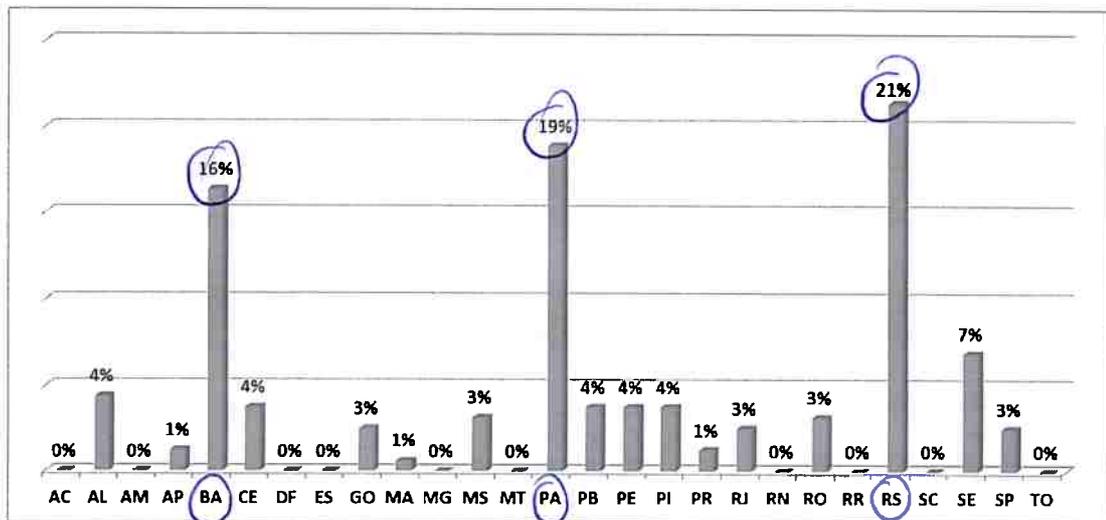
Fonte: FNDE

Considerando as metodologias inovadoras utilizadas, constata-se que a tecnologia envolvendo o método de “materiais compósitos” lidera o ranking do contingente de obras paralisadas, chegando a atingir 60% dos empreendimentos, conforme segue:



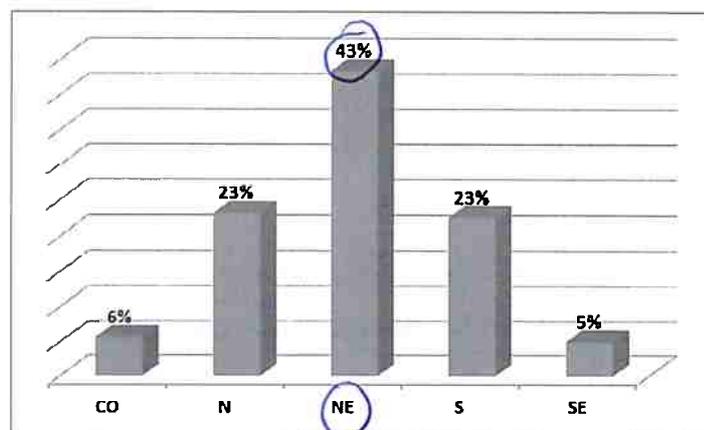
Fonte: FNDE

Em relação às Unidades Federativas com maior número de obras paralisadas, destacam-se RS (21%), PA (19%) e BA (16%):



Fonte: FNDE

No caso das Regiões, o Nordeste lidera o ranking com 43% das obras paralisadas, conforme se constata no gráfico a seguir:



Fonte: FNDE

Em termos de números absolutos, os dados levantados mostram que há 32 obras enquadradas na metodologia PVC/Concreto, 32 em Light Steel Frame e 95 em Materiais Compósitos, perfazendo um total de 159 obras paralisadas enquadradas como MI.

#### V) Alternativas para retomada ou cancelamento das obras (Recomendações do GT)

Considerada a situação das obras de MI paralisadas e avaliadas as alternativas de solução para as dificuldades apresentadas ao longo das reuniões de trabalho do GT, são elencadas a seguir recomendações a serem implementadas para equacionar os pontos críticos identificados:



- a) Número de 826 obras não iniciadas cuja solução recomendada é o cancelamento dos contratos para obtenção de margem orçamentária que poderá ser remanejada para obras com potencial de reformulação e/ou retomada em 2018;
- b) Adoção de mecanismos de flexibilização para a retomada das obras, permitindo modificações na execução que não comprometam o projeto original, dentro de margens de tolerância especificadas pelo FNDE;
- c) Remanejamento de recursos para obras em municípios que possuam mais de um termo de compromisso (TC) para cada empreendimento. De forma similar, seriam adotadas alternativas para municípios que possuam um TC para vários empreendimentos e, por fim, soluções para os municípios que possuam apenas um empreendimento pactuado;
- d) Mudanças nas normas que tratam da execução das obras MI, mediante Resolução do FNDE com definição de regras, cronograma, prazos e enquadramento de obras que poderão ser retomadas ou canceladas de acordo com a estratificação por percentual de conclusão e alternativas a serem apresentadas aos entes federados para viabilizar a construção das creches;
- e) Reformulação ou retomada de obras com potencial de conclusão, entre as 159 paralisadas, identificadas pelo GT;
- f) Além das alternativas anteriores, seriam adotados mecanismos de soluções considerando o percentual de execução das 159 obras paralisadas, conforme estratificação abaixo descrita:
- i. Obras com até 5% de execução: Cancelar sem ônus para o município;
  - ii. Obras de 6% até 20% - Definir prazo para conclusão com proposta de medidas sancionadoras;
  - iii. Obras de 21% até 80% - Reformular com a MI ou Metodologia Tradicional
  - iv. Acima de 80% - Definir prazo para conclusão.
- Observação: Para as obras entre 20% e 80% de execução, o FNDE deverá definir a necessidade do aporte de recursos adicional para sua conclusão.



## VI) Conclusão

Levantamentos efetuados pelo FNDE apontam para a existência de 1.262 creches e pré-escolas que ainda se encontram ativas na carteira do MEC e que somam cerca de R\$ 1,8 bi em recursos orçamentários.

Desse universo de obras, é importante destacar a existência de 159 unidades MI ainda “paralisadas” a serem equacionadas pelas soluções acima, além de 826 empreendimentos em situação de “não iniciadas” que, caso sejam cancelados, poderão proporcionar margem adicional e limite orçamentário para permitir que outras obras que demonstrem maior viabilidade sejam reformuladas ou retomadas até o final de 2018.

Diante do contexto apresentado, além das restrições orçamentárias e fiscais que impõem alternativas de soluções que tragam o menor impacto possível com a otimização de uso dos recursos, faz-se necessário adotar alternativas para viabilizar a entrega de obras que tenham significativa importância social e que agreguem qualidade na entrega de equipamentos contemplados pelas políticas públicas pactuadas com os entes federados.

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho recomenda que as indicações técnicas que constam no item V sejam levadas em consideração e adotadas como alternativas para reformulação, retomada ou cancelamento das obras enquadradas na metodologia inovadora (MI) da carteira do MEC e apresenta como sugestão ao FNDE uma Minuta de Resolução (Anexa) contemplando os encaminhamentos discutidos no Grupo de Trabalho.

