

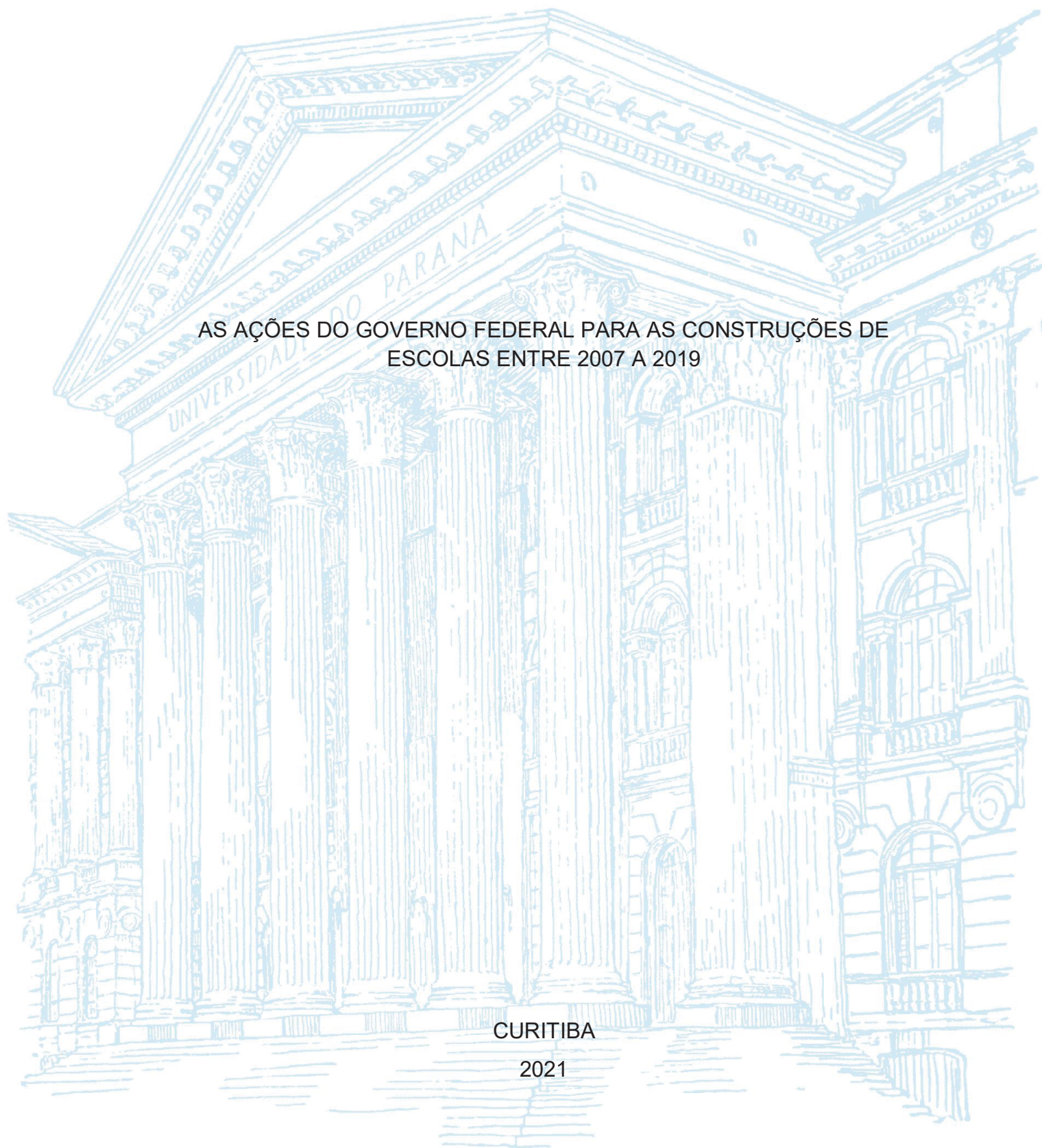
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALESSANDRA BISCAIA DE ANDRADE

AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA AS CONSTRUÇÕES DE
ESCOLAS ENTRE 2007 A 2019

CURITIBA

2021



ALESSANDRA BISCAIA DE ANDRADE

AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA AS CONSTRUÇÕES DE
ESCOLAS ENTRE 2007 A 2019

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gabriela Schneider

CURITIBA

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Epaminondas Mendes de Oliva, CRB 9/1765

Andrade, Alessandra Biscaia de.

As ações do Governo Federal para as construções de escolas entre
2007 a 2019/ Alessandra Biscaia de Andrade. – Curitiba, 2021.
172 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Gabriela Schneider.

1. Educação e Estado . 2. Escolas públicas - Brasil. 3. Educação
- Assistência técnica. 4. Educação básica. I. Título. II. Universidade
Federal do Paraná.

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ALESSANDRA BISCAIA DE ANDRADE** intitulada: **AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA AS CONSTRUÇÕES DE ESCOLAS ENTRE 2007 A 2019**, sob orientação da Profa. Dra. GABRIELA SCHNEIDER, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 06 de Julho de 2021.

Assinatura Eletrônica

16/07/2021 21:49:28.0

GABRIELA SCHNEIDER

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

19/07/2021 16:54:25.0

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

17/07/2021 12:53:00.0

NALU FARENZENA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL)

Aos meus pais por nunca deixarem de me
apoiar e incentivar minha educação.

Ao Erik, meu grande amor e companheiro de
vida.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer a Deus pela vida e principalmente pela saúde dos meus familiares e amigos, pois enfrentar um ano e meio de pandemia com saúde deve ser motivo de extremo agradecimento. Nunca imaginei escrever uma dissertação no contexto político, sanitário e econômico de 2020 e 2021. No entanto, se consegui chegar até aqui foi graças a algumas pessoas.

Aos meus pais que sempre me apoiaram e me incentivaram. Papito sem dúvida você conseguiu deixar seu maior legado e sua maior herança: minha educação. Obrigada por sempre trabalhar duro e me apoiar comprando livros, cadernos, lápis e canetas coloridas. Mãe, sem você eu não teria chegado até aqui, sem seu amor, seu carinho, seu apoio em todas as vezes que me levava um lanche, preparava o almoço e as comidinhas que eu gosto, e principalmente por entender o quanto eu amo estudar.

Ao meu grande companheiro de vida que também esteve ao meu lado, sempre me apoiando, me ouvindo falar de dezenas de dados e tabelas, acalmando meu nervosismo, e sempre falando “vai lá estudar que você consegue”. Você é meu apoio e minha fortaleza. Apesar de 2020 adiar nossos sonhos, sei que você é um dos meus maiores incentivadores e teremos o resto da nossa vida para comemorar nossas conquistas.

Quero agradecer também a minha querida orientadora Gabriela. Obrigada por todo apoio, conselhos, por me socorrer no desespero com os dados, com o texto, por sempre estar presente e pela sua paciência. Aprendi muito com você ao longo desses dois anos e você é a referência de professora que um dia quero me tornar. Obrigada por tudo!

Gostaria de agradecer às professoras Andrea Gouveia e Nalú Farenzena pela leitura carinhosa da qualificação e pelo aceite em participar desta banca, agregando muito mais a este trabalho.

Minhas grandes amigas da pedagogia para a vida: Alessandra Simas e Dulce. Sem vocês não imaginaria chegar até aqui. Obrigada por sempre me apoiarem, incentivarem e acreditarem em mim, quando nem eu acreditava. Obrigada por compreenderem as ausências e a correria do dia a dia. Há quase um ano e meio sem nos vermos presencialmente, mas vocês caminharam comigo este tempo todo.

Quero agradecer a minha querida amiga Roberta. Nossa amizade nasceu no processo seletivo do mestrado e só cresceu ao longo da jornada. Sempre nos socorremos, nos animamos, choramos juntas. Não vou perdoar essa pandemia por roubar nossos cafés e lanchinhos no shopping. Você foi um dos meus maiores presentes do mestrado.

Quero agradecer aos professores do Nupe, em especial aos que tive o prazer de ter aula durante o mestrado: Elisângela Scaff, Gabriela Schneider, Andrea Gouveia, Adriana Dragone e Ana Lorena Bruel, obrigada por todo o conhecimento compartilhado.

Quero agradecer também a todo grupo do Laboratório de Dados Educacionais, vocês sempre me apoiaram a tentar e a vivenciar a experiência do mestrado.

Também quero agradecer aos meus colegas da turma de 2019: Aline, Jéssica, Lauro, Alana, Walkiria, Camille, Fernanda, Natasha e Francieli por todo conhecimento compartilhado. Sempre levarei as lembranças no nosso corredor do Rebouças.

Agradecer a duas amigas da vida, Emelin e Gissiane. Emy obrigada por sempre ser paciente, por aceitar seu inbox virar meu bloco de notas, compreender minha ausência e a dificuldade de nos encontrarmos frequentemente. Gi, obrigada por acreditar em mim e sempre estar ao meu lado nos piores e melhores momentos.

E por fim agradecer à CAPES pelo privilégio de poder ser bolsista nesses dois anos recebendo um auxílio financeiro. Foi um privilégio, visto que essa oportunidade está cada vez mais difícil no contexto atual.

O mundo vai girando
Cada vez mais veloz
A gente espera do mundo
E o mundo espera de nós
Um pouco mais de paciência
Será que é tempo
Que lhe falta pra perceber?
Será que temos esse tempo
Pra perder?
E quem quer saber?
A vida é tão rara
Tão rara

(Dudu Falcão / Lenine)

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar as ações do governo federal entre 2007 e 2019 no que se refere à construção de instituições educacionais nos diferentes estados e municípios brasileiros a partir do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e do Programa de Infraestrutura Física Escolar no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). A análise busca discutir a eficácia e efetividade dos programas no que tange ao investimento dos recursos públicos, conclusões de obras e sua interface com a democratização do acesso à educação. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986) a eficácia compreende a relação entre os objetivos propostos e os objetivos atingidos. O conceito de efetividade, segundo os autores está ligado a mudança ocorrida entre o antes e depois dos programas, sendo assim, realizou-se uma aproximação entre o número de escolas e o total de instituições de ensino concluídas nos programas abordados. Problematisa-se também a importância do papel do governo federal para a equalização das oportunidades educacionais e desigualdades existentes a partir das ações de assistência técnica e financeira. Segundo a pesquisadora Cacilda Cavalcanti conceito de assistência técnica e financeira considera a desigualdade social e financeira, igualmente a desigualdade política e técnica existente em diversos municípios brasileiros O trabalho insere nos estudos quantitativos tendo como fonte de dados o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - Transparência de Obras disponíveis no Módulo de Obras 2.0 e nos dados de escolas do Censo Escolar da Educação Básica. Os resultados demonstram um grande número de obras não realizadas sinalizando a eficácia parcial dos programas, visto que o objetivo e a totalidade de termos de compromisso pactuadas não foram cumpridas. Atribui-se como uma das razões da baixa eficácia à escassez de recursos na manutenção e ampliação das estratégias dos programas, assim como a desigualdade técnica e financeira entre os entes federados brasileiros que acaba levando ao cancelamento, paralisação e conseqüente status de inacabada algumas das obras destes programas. Em relação a efetividade, aproximação dos dados indicou que o número de obras concluídas pode auxiliar na ampliação do número de novas instituições de ensino no Brasil, podendo ser uma importante ferramenta na ampliação do acesso à educação básica. A análise sinaliza a importância dos programas e dos recursos investidos pelo governo federal em ações que promovem a construção e a melhoria da infraestrutura física das instituições de ensino no Brasil.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Assistência técnica e financeira. Construções Escolares

ABSTRACT

This paper aims to analyze the actions of the federal government between 2007 and 2019 concerning the construction of educational institutions in different Brazilian states and municipalities from the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network for Early Childhood Education (Proinfância) and the Physical School Infrastructure Program under the Articulated Action Plan (PAR). The analysis seeks to discuss the efficacy and effectiveness of the programs concerning the investment of public resources, conclusions of works, and their interface with the democratization of access to education. According to Figueiredo and Figueiredo (1986), efficacy comprises the relationship between the proposed objectives and the achieved objectives. According to the authors, the concept of effectivity is linked to the change between the before and after the programs; thus, there was an approximation between the number of schools and the total educational institutions completed in the programs discussed. The importance of the federal government's role in equalizing educational opportunities and existing inequalities through technical and financial assistance actions is also problematized. According to Cavalcanti (2016), the concept of technical and financial assistance considers social and economic inequality and political and technical inequality existing in several Brazilian municipalities. The work is part of the quantitative studies having as data source the Integrated System for Monitoring Execution and Control - Transparency of Works available in the Works Module 2.0 and schools' data from the School Census of Basic Education. The results demonstrate many works not carried out, signaling the inefficacy of the programs since they did not fulfill the objective of agreed terms of commitment. One of the reasons for the low efficacy is the scarcity of resources in the maintenance and expansion of program strategies and the technical and financial inequality between Brazilian federated entities, which ends up leading to the cancellation, stoppage, and consequent status of unfinished some works these programs. Regarding effectivity, approximation of data indicated that the number of completed works could help to increase the number of new educational institutions in Brazil and can be an essential tool in expanding access to basic education. The analysis highlights the importance of programs and resources invested by the federal government in actions that promote the construction and improvement of the physical infrastructure of educational institutions in Brazil.

Keywords: Education Policy. Technical and Financial Assistance. School Construction.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MAPA DAS OBRAS CONCLUÍDAS PELO GOVERNO FEDERAL E ESCOLAS NOVAS NO CENSO ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS CONFORME O NÚMERO DE ESCOLAS, BRASIL, 2007 - 2019.....	137
FIGURA 2 – MAPA DAS OBRAS CONCLUÍDAS PELO GOVERNO FEDERAL E ESCOLAS NOVAS NO CENSO ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS CONFORME A DEPENDÊNCIA, BRASIL, 2007 - 2019.....	139

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE CONSTRUÇÕES PACTUADAS POR PROGRAMA DO FNDE, 2007-2019, BRASIL	85
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE CONSTRUÇÕES PACTUADAS COM O FNDE, 2007-2019, BRASIL	86
GRÁFICO 3 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS PELO ANO DO TERMO E/OU CONVÊNIO, 2007-2019, BRASIL	107
GRÁFICO 4 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS POR LOCALIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 2007-2019	108
GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DE OBRAS CONCLUÍDAS CONFORME OS PROGRAMAS, BRASIL, 2007-2019	109
GRÁFICO 6 – SITUAÇÃO DA VISTORIA, 2007-2019, BRASIL	115
GRÁFICO 7 – VALORES PACTUADOS COM O FNDE, BRASIL, 2007-2019	125

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E TAXA DE ATENDIMENTO POR FAIXA ETÁRIA, BRASIL, 1970-1985	31
TABELA 2 – NÚMERO DE ESCOLAS POR ETAPA, LOCALIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 1995-2019	35
TABELA 3 – TAXA DE MATRÍCULA BRUTA E LÍQUIDA E NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA – 1995-2018	38
TABELA 4 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E ESCOLAS CONVENIADAS, BRASIL, 2019	41
TABELA 5 – OBRAS REALIZADAS PELOS PROGRAMAS DE CONSTRUÇÕES ESCOLARES, BRASIL, 2007-2020	74
TABELA 6 – TIPO DE PROJETO DE OBRAS, BRASIL, 2007-2020.....	75
TABELA 7 – SITUAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS, BRASIL, 2007-2019.....	81
TABELA 8 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA ÁREA RURAL, BRASIL, 2007-2019.....	82
TABELA 9 – NÚMERO DE ESCOLAS NOVAS, BRASIL, 2008-2019	83
TABELA 10 – SITUAÇÃO DAS OBRAS PACTUADAS COM O FNDE, BRASIL, 2007-2019.....	88
TABELA 11 – PERCENTUAL DE EXECUÇÃO CONFORME A SITUAÇÃO DAS OBRAS – BRASIL, 2007-2019.....	90
TABELA 12 – VALORES PAGOS PELO FNDE EM OBRAS NÃO REALIZADAS, BRASIL, 2007-2019*	95
TABELA 13 – OBRAS NÃO EXECUTADAS CONFORME A REGIÃO, BRASIL, 2007-2019.....	98
TABELA 14 – OBRAS NÃO EXECUTADAS SEGUNDO SITUAÇÃO E ESTADO, BRASIL, 2007-2019.....	100
TABELA 15 – OBRAS NÃO REALIZADAS SEGUNDO SITUAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 2007-2019	102
TABELA 16 – OBRAS NÃO REALIZADAS SEGUNDO SITUAÇÃO E LOCALIZAÇÃO, BRASIL, 2007-2019	103
TABELA 17 – SITUAÇÃO DAS OBRAS NÃO EXECUTADAS SEGUNDO PROGRAMA E PROJETO, BRASIL, 2007-2019.....	105

TABELA 19 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS POR UF E TIPO DE PROGRAMA OU PROJETO, 2007-2019, BRASIL.....	111
TABELA 20 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS E NÚMERO DE ESCOLAS CONFORME O PORTE DOS MUNICÍPIOS, BRASIL, 2007-2019	114
TABELA 22 – DURAÇÃO DO CONTRATO DAS OBRAS CONCLUÍDAS COM A EMPREITEIRA, 2007-2019, BRASIL.....	119
TABELA 23 – DURAÇÃO DO CONTRATO COM A EMPREITEIRA CONFORME OS PROJETOS DO PROINFÂNCIA, BRASIL, 2007-2019	120
TABELA 24 – DURAÇÃO DO CONTRATO COM A EMPREITEIRA CONFORME OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FÍSICA ESCOLAR, BRASIL, 2007-2019	122
TABELA 25 – DURAÇÃO DO CONTRATO COM A EMPREITEIRA CONFORME OS PROJETOS PRÓPRIOS, BRASIL, 2007-2019	123
TABELA 27 – MEDIDAS DESCRITIVAS DOS VALORES PACTUADOS PELO FNDE CONFORME OS PROGRAMAS, BRASIL, 2007-2019	127
TABELA 28 – VALORES PACTUADOS COM O FNDE CONFORME O PROGRAMA E PROJETOS DO PROINFÂNCIA, BRASIL, 2007 A 2019.....	129
TABELA 29 – VALORES PACTUADOS PELO FNDE CONFORME OS PROJETOS PELA CONCEDENTE E PROPONENTE.....	132
TABELA 30 – VALOR PACTUADO PELO FNDE CONFORME OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR FÍSICA – PAR, BRASIL, 2007 A 2019...	132
TABELA 31 – VALORES PACTUADOS E PAGOS CONFORME A SITUAÇÃO, BRASIL, 2007-2019	134
TABELA 32 – NÚMERO DE OBRAS E NÚMERO DE NOVAS ESCOLAS CONFORME A DEPENDÊNCIA, 2007-2019	140
TABELA 33 – NÚMERO DE OBRAS EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE ESCOLAS NOVAS NOS MUNICÍPIOS, BRASIL, 2007-2019.....	141
TABELA 34 – NÚMERO DE ESCOLAS NOVAS CONFORME A DEPENDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS, 2007-2019.....	143

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – LISTA DE INDICADORES PRESENTES NA ÁREA DE CONDIÇÕES DA REDE FÍSICA ESCOLAR EXISTENTE NO PAR MUNICIPAL 2016-2020.....	60
QUADRO 2 – LISTA DE INDICADORES PRESENTES NA ÁREA DE CONDIÇÕES DA REDE FÍSICA ESCOLAR EXISTENTE NO PAR ESTADUAL 2011-2014.....	61
QUADRO 3 – PROJETOS PADRÃO DE ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DISPONIBILIZADOS PELO FNDE, BRASIL, 2020	62
QUADRO 4 – PROJETOS PADRÃO PARA O PROINFÂNCIA, BRASIL, 2020	65

LISTA DE SIGLAS

- AEE – Atendimento Educacional Especializado
- BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- CACS-Fundeb – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEB – Câmara de Educação Básica
- CGU – Controladoria Geral da União
- CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CV – Coeficiente de Variação
- ECA – Estatuto da Criança e Adolescente
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases para a Educação
- MEC – Ministério da Educação
- MI – Metodologias Inovadoras
- PAC – Programa de Aceleração e Crescimento
- PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PMCTE – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PPA – Plano Plurianual

PQR – Padrão de Qualidade de Referência

PROINFÂNCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

RDC – Regime Diferenciado de Contratação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SIMCAQ – Simulador de Custo Aluno Qualidade

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
2 DIREITO À EDUCAÇÃO, GARANTIA DE VAGA NA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS CONSTRUÇÕES ESCOLARES: UMA QUESTÃO JÁ RESOLVIDA? ...	27
2.1 O ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA: CONSTRUÇÕES ESCOLARES EM FOCO	28
2.2 REDUÇÃO NO NÚMERO DE ESCOLAS: IMPLICAÇÕES PARA A MATRÍCULA	37
3 O PAPEL DA UNIÃO NA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS E OS PROGRAMAS DO FNDE	50
3.1 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS.....	55
3.1.1 As ações de infraestrutura física escolar	60
3.1.1.1 Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	64
4 ESCOLHAS METODOLÓGICAS NA ANÁLISE DAS CONSTRUÇÕES ESCOLARES.....	70
4.1 MÓDULO OBRAS 2.0	71
4.2 BANCO DE ESCOLAS DO CENSO ESCOLAR.....	79
5 AS OBRAS DO GOVERNO FEDERAL PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS: UM OLHAR A PARTIR DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA	81
5.1 A EFICÁCIA DA POLÍTICA: ANÁLISE DOS PROGRAMAS FEDERAIS PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS	84
5.1.1 Obras Concluídas	106
5.2 FINANCIAMENTO FEDERAL PARA AS CONSTRUÇÕES ESCOLARES: EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA.....	124
5.3 EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE CONSTRUÇÕES ESCOLARES: NÚMERO DE INSTITUIÇÕES EM FUNCIONAMENTO	135
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
REFERÊNCIAS	153
APÊNDICE 1 – QUADRO DE VARIÁVEIS DO BANCO MÓDULO OBRAS 2.0	169

1 INTRODUÇÃO

A educação é proclamada com um direito social apresentado pela Constituição Federal de 1988. A Carta Magna estabelece no artigo 205 que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, garantindo o acesso obrigatório e gratuito dos 4 aos 17 anos de idade (BRASIL, 2009). A educação de 0 a 3 anos, a educação de jovens e adultos¹ e mesmo o acesso aos níveis mais elevados de ensino², apesar de não serem obrigatórios, estão no rol dos direitos.

De acordo com Oliveira e Araújo (2005), a partir de 1940 ocorreu um processo de expansão das oportunidades de escolarização, sobretudo para a população que não tinha acesso à educação. Entretanto, é necessário considerar que, apesar da expansão, a educação básica ainda não é universal. Conforme os dados do ano de 2018 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (IBGE, 2018) e do Censo Escolar de 2018 (INEP, 2018), a população entre 6 a 14 anos apresentava uma taxa de matrícula líquida³ de 96,7%, indicando um percentual próximo da universalização do atendimento dessa faixa etária. Considerando a educação infantil, 86,8% da população de 4 a 5 anos frequentava escola ou creche em 2018, e em relação à população de 0 a 3 anos, os dados demonstram que somente 33% da população

¹ O acesso da educação de jovens e adultos – ensino fundamental pode ocorrer a partir dos 15 anos de idade. Portanto, pode haver indivíduos na faixa obrigatória que frequentam essa modalidade de ensino.

² De acordo com a LDB: “Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola.” (BRASIL, 1996)

³ A taxa de matrícula líquida é composta pela proporção de estudantes na faixa etária considerada como correta em relação à população da mesma faixa etária.

frequentava as instituições de ensino. Já em relação à população de 15 a 17 anos, a taxa de escolarização era de 86,8%, indicando o não alcance da universalização da escolaridade básica, sendo que uma boa parte dos estudantes de 15 a 17 anos que estão na escola não necessariamente estão no ensino médio, visto que 17,2% dos estudantes dessa faixa etária ainda estão no ensino fundamental. A taxa ajustada de frequência escolar líquida⁴ assinala que 69,3% da população de 15 a 17 anos concluiu ou frequentava o ensino médio no ano de 2018 (IBGE, 2018). Muitos desses jovens deixam a escola por critérios sociais como gravidez, trabalho, dinheiro, família etc. Contudo, alguns estudos apontam também uma falta de significado nas instituições de ensino e sua relação com a cultura escolar dos jovens estudantes (DUBET, 2004; FRANCESCHINI, RIBEIRO, GOMES, 2017).

Portanto, ainda se verificam *deficits* na cobertura educacional no Brasil. Entre os fatores observados, a falta de vagas, falta de escolas próximas à residência dos estudantes e a não familiaridade da cultura escolar com a realidade dos estudantes são elementos que dificultam a efetivação do acesso educacional.

Autores como Antônio (2013), Souza (2011) e Nazário (2011) afirmam que ainda há falta de vagas, especialmente na educação infantil e creche. É necessário também pontuar que nem sempre as instituições de ensino estão localizadas onde há demanda, além de muitas não terem infraestrutura adequada para a oferta da educação. Segundo Oliveira e Araújo (2005, p. 8), “existe em algumas regiões falta de vagas, uma vez que a distribuição destas no território nacional não é exatamente a mesma da população”, bem como dentro do mesmo estado e/ou município.

Já em relação ao ensino fundamental, apesar dos discursos de universalização, dados da PNAD Contínua mostram que ainda há cerca de 169 mil crianças de 6 a 14 anos fora da escola (IBGE, 2018). Contudo, a despeito da universalização, é indispensável ponderar sobre qual acesso à educação têm as

⁴ Conforme a PNAD Contínua (IBGE, 2018), a “taxa ajustada de frequência escolar líquida é a proporção de pessoas que frequenta a escola no nível de ensino adequado à sua faixa etária e daqueles que já concluíram pelo menos esse nível, em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária.”

crianças e os jovens no Brasil. Com o fechamento de escolas próximas à residência dos estudantes, alguns deles acabam tendo que enfrentar um deslocamento significativo para chegar na escola, como é o exemplo de Santa Rosa de Lima, estado de Santa Catarina, no qual:

Meninos e meninas acordam às cinco e meia da manhã e esperam o ônibus na beira da estrada. Não existe nenhuma estrutura de abrigo para protegê-las da chuva, sereno ou frio. No inverno, quando saem de casa ainda é escuro e precisam do auxílio de uma lanterna. Algumas crianças caminham até mil metros até o local em que o ônibus passa. Quando chove, o que é comum nas Encostas da Serra, elas acabam por ficar molhadas. Além do cansaço físico, o longo tempo de permanência dentro dos veículos origina uma grande preocupação dos familiares com os filhos ou netos, durante o percurso, que se dá em estradas sinuosas e, na maioria dos casos, sem pavimentação. (BAUMANN, 2013, p. 6)

O estudo de Santos e Silva (2016) mostra que alguns estudantes chegam a percorrer até 280 km para acessar a escola, levando desde 3 horas e 31 minutos até 6 horas e 48 minutos apenas no trajeto de casa até a escola, por conseguinte mais de 8 horas no total, ou seja, o tempo do deslocamento é igual ou superior ao período de permanência em sala de aula. Tais situações ocorrem especialmente com estudantes que vivem em zona rural.

Portanto, concerne compreender o papel do estado para a concretização do direito à educação brasileira. Tem-se ciência de que o direito à educação e mesmo a garantia do acesso abrangem questões para além da existência de instituições. Contudo, o presente trabalho vai centrar seu olhar na construção de escolas como um dos elementos para o atendimento educacional e para a garantia do próprio direito à educação, tendo como base o aporte financeiro da União.

Têm-se como problema de pesquisa: As obras de construção de instituições de ensino, com recursos do governo federal, no período entre 2007 e 2019 foram eficazes e efetivas colaborando com a democratização do acesso à educação básica? A análise versa mais especificamente sobre os programas Infraestrutura Física Escolar no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Com base no problema apresentado, este estudo busca analisar as ações do governo federal entre 2007

e 2019 no que se refere à construção de instituições educacionais nos diferentes estados e municípios brasileiros. O período histórico foi definido levando em conta que tanto o PAR quanto o Proinfância foram instituídos via decreto em abril de 2007 e a disponibilização mais recente foi no mês de dezembro de 2019.

O objeto exposto situa-se no campo acadêmico da política educacional (STREMEL, MAINARDES, 2018) em relação aos estudos de análise de políticas, visto a discussão dos programas apresentados, assim como no debate do direito à educação, de acordo com a igualdade de acesso educacional com base nas condições de infraestrutura das instituições de ensino.

Concebe-se a construção como a criação de novas instituições escolares e vagas. Logo, têm-se como objetivos específicos: 1) analisar as ações e os investimentos realizados em construção de instituições educacionais por meio do PAR e Proinfância nos municípios brasileiros⁵; 2) tipificar os projetos de construção e ampliação de acordo com sua situação: se finalizada, em andamento, paralisada etc.; 3) discutir o papel supletivo e redistributivo do governo federal no que se refere à questão financeira frente à ampliação de vagas na educação básica nos diversos entes federados; 4) analisar as obras financiadas com recursos federais no que se refere à eficácia e à efetividade e sua colaboração com a democratização da educação básica.

Segundo Souza e Silva (2015) o conceito de eficácia está relacionado aos fins, ou seja, ao cumprimento dos objetivos. Portanto, neste trabalho analisa-se a eficácia a partir do número de obras e número de termos de compromisso assinados. E o conceito de efetividade está relacionado as mudanças ocorridas e benefícios trazidos a população após a execução das políticas (CASTRO, 2006). Sendo assim, considera-se a efetividade entre uma aproximação do número de novas escolas e o número de obras concluídas, visando observar se os programas de construção escolares podem contribuir para a ampliação do acesso à educação.

⁵ A fonte de dados também apresenta obras e construções realizadas por meio do programa Brasil Profissionalizado, no entanto, não serão analisadas no escopo deste trabalho devido à sua abrangência.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a educação é direito de todos e dever do Estado, sendo que sua efetivação é dada a partir da divisão de responsabilidades entre os entes federados (União, estados e municípios). Consoante ao artigo 211, os entes federados deverão organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Conforme Schneider:

A ideia de colaboração implica o auxílio, a cooperação, a ajuda entre a União, os Estados e os Municípios na garantia do direito à educação. Entretanto, as análises sobre essa forma de organização educacional apontam falta de entendimento e mesmo consolidação dessa cooperação entre os entes. Abrucio (2013), por exemplo, elucida que os entes federados utilizam a ideia de regime de colaboração como um modo de repassar a responsabilidade para o outro. (SCHNEIDER, 2014, p. 66)

O artigo 211 também define a atuação e competência dos entes, cabendo aos municípios a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental; aos estados a prioridade ao ensino fundamental e ensino médio.

Apesar de a oferta da educação básica ser de responsabilidade dos governos estaduais e municipais, o governo federal tem de exercer o papel supletivo e redistributivo, assim como assistência técnica e financeira aos demais entes da federação. Além disso, a Emenda Constitucional 59/09 alterou o artigo 211 da Constituição que reforçou o papel da União na universalização da Educação Básica, sendo definido que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988).

Embora a maior responsabilidade e a oferta direta da educação básica sejam feitas por parte dos estados e municípios, a União tem um importante papel para garantir o desenvolvimento da educação, visto que cabe a ela assistir técnica e financeiramente os estados e municípios, visando a equalização e garantia de padrões de qualidade de ensino entre os entes federados brasileiros. Nesse eixo, em relação ao papel supletivo e redistributivo, Farenzena (2012, p. 5, grifo do original) argumenta que: “A assistência é posicionada como o **instrumento** que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da

União. O termo *técnica* significa que os apoios ou suportes são esteados num conhecimento especializado, com base referencial técnico-científica”.

De acordo com Cavalcanti (2014, p. 45), a “assistência financeira da União compreende transferências obrigatórias legais e voluntárias”, sendo as transferências legais organizadas por meio de programas e da complementação de recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB); e as transferências voluntárias por programas e convênios com os estados e municípios. São ações importantes para a garantia do direito à educação e apoio aos entes federados, sobretudo os entes mais vulneráveis, objetivando a ampliação do acesso à educação básica.

Nos últimos anos o governo federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), tem viabilizado a execução de políticas educacionais voltadas à educação básica pública nos estados e municípios por meio da assistência técnica e financeira.

Um dos mecanismos pelo qual a União realizou a assistência técnica e financeira foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, que visa contribuir para a melhoria da educação no Brasil. No bojo do PDE é definido o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União em colaboração com os estados e municípios em vista a atender aos programas e ações via assistência técnica e financeira. A adesão dos entes federados ao Plano de Metas é realizada por meio do PAR. Por meio da elaboração do PAR, a partir de diagnósticos e planejamentos educacionais, os estados e municípios recebem assistência técnica e financeira voluntária para ações em quatro dimensões, sendo uma delas relacionada à infraestrutura escolar das instituições de educação básica.

Nessa dimensão estão incluídas as obras de ampliação, construção e reforma de instituições. Além do PAR, o Proinfância, outra ação do PDE, atua na melhoria da infraestrutura física visando à garantia do acesso à educação infantil, com a construção de creches e pré-escolas e aquisição de mobiliários e equipamentos importantes para a referida etapa. Assim sendo, o foco desta análise vai se dar sobre esses programas com base no número de obras

concluídas, assim como também no número de escolas em funcionamento, escolas novas, e as instituições de ensino que não estão em funcionamento.

O interesse pelo tema de pesquisa aqui apresentado emergiu apoiado em discussões e experiências vivenciadas na minha jornada durante o curso de Pedagogia. Durante os anos de 2015 a 2017, trabalhei como documentadora escolar em um Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI). A experiência me fez refletir sobre a importância do preenchimento correto do Censo Escolar, bem como a dificuldade em responder os questionários referentes à infraestrutura escolar. Além dessa experiência, durante 2017 a 2018 atuei como bolsista no projeto de extensão Simulador de Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ) e Laboratório de Dados Educacionais. No projeto, participei das discussões e debates para a consolidação de uma plataforma que calcula o Custo-Aluno Qualidade, bem como o tratamento dos dados, e também nas discussões e formulações do Padrão de Qualidade de Referência (PQR), especialmente nos aspectos que se relacionavam à infraestrutura escolar, suscitando meu interesse em pesquisar mais sobre tal temática.

De acordo com os objetivos apresentados, a pesquisa apoia-se em trabalhos disponibilizados no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e o Portal de Periódico da CAPES. Foram realizadas pesquisas com os seguintes descritores: “acesso à educação básica”, “regime de colaboração”, “federalismo”, “prédios escolares”, “infraestrutura escolar”, “plano de ações articuladas” e “Proinfância” no período de 2008 a 2019, sendo selecionados artigos e teses que dialogam com o tema deste trabalho e cujas análises serão apresentadas ao longo da pesquisa.

Para a realização deste estudo, será utilizada uma abordagem quantitativa por meio de análise de dados das obras, das escolas e matrículas e uso de ferramenta estatística. A pesquisa tem como fonte os dados disponibilizados pelo Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) referente à transparência pública de obras do FNDE (Módulo Obras 2.0). De acordo com o SIMEC (FNDE, 2019), o acesso aos dados via sistema *on-line*, denominado Módulo Obras 2.0, visa o acompanhamento do cidadão aos

recursos públicos transferidos pelo FNDE para a construção de creches, escolas e quadras esportivas. O sistema permite acompanhar os repasses, a execução, as licitações, os valores contemplados no contrato, valores pagos pelo FNDE, as vistorias e também previsões de conclusão.

Com base nos dados de transparência pública, a análise será realizada para as obras de instituições de educação infantil e escolas de ensino fundamental e médio no período de 2007 a 2019. Os procedimentos para a análise dos dados ocorrerão em três etapas, de acordo com os objetivos definidos. A primeira etapa decorrerá de uma análise descritiva das variáveis de interesse, a segunda etapa será realizada apenas com as obras concluídas, e a terceira etapa irá cotejar os dados de conclusão aos dados de escolas e matrículas do Censo Escolar, objetivando analisar a “movimentação” em termos de escolas ativas.

Para atingir os objetivos aqui propostos, este trabalho será organizado em cinco capítulos, incluindo esta Introdução (primeiro capítulo). O segundo capítulo apresenta os aspectos legais referentes ao direito à educação e uma revisão de bibliografia dos estudos já produzidos referentes ao acesso à educação básica no Brasil com foco na questão das construções escolares. O terceiro capítulo aponta as especificidades do federalismo brasileiro com base no regime de colaboração. Discute-se o papel do governo federal para a garantia do acesso à educação, as ações do FNDE e as especificidades dos programas Infraestrutura Física Escolar no âmbito do PAR e Proinfância, além de abordar os conceitos de eficácia e efetividade. O quarto capítulo explicita a metodologia utilizada neste estudo. E o quinto capítulo apresenta os resultados dos dados levantados referentes às obras e ao seu cotejamento com a abertura de novas escolas. Por fim, são expostas as considerações finais da autora.

2 DIREITO À EDUCAÇÃO, GARANTIA DE VAGA NA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS CONSTRUÇÕES ESCOLARES: UMA QUESTÃO JÁ RESOLVIDA?

Conforme a Carta Magna de 1988, artigo 205 “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Conhecida como a “Constituição Cidadã”, ela assegura os direitos de cidadania, composta pelos direitos civis, políticos e sociais. A lei também traz a educação como um dos direitos sociais que, de acordo com a teoria de Marshall (1967, p. 64), “se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança do direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. O autor também destaca o sistema educacional e os serviços sociais como eixos estruturantes deste.

É estabelecido que o ensino seja ministrado em princípios de igualdade de acesso e permanência (BRASIL, 1988), portanto, todos os indivíduos devem ter garantido o acesso e a permanência em instituições de ensino públicas, sendo a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos. Para Marshall (1967, p. 73), “a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania”.

Assim como um direito de cidadania, a educação também é um direito humano, pois “todos, independentemente da posição social, são merecedores da preocupação com a garantia dos direitos fundamentais” (SOARES, 2012, p. 2), portanto, ela deverá ser acessível e garantida em todos os países do mundo.

Segundo Souza Júnior (2011), no Brasil apesar de a legislação garantir igualdade de acesso e permanência, bem como o ensino obrigatório, este princípio constitucional ainda não é cumprido em sua totalidade, pois ainda se tem falta de escolas e vagas para as etapas obrigatórias. Portanto, discutir o acesso e a permanência deve ser tema recorrente, sendo assim, objetivando compreender o direito à educação no que tange ao acesso, aqui pensando mais especificamente na questão da vaga, como uma de suas dimensões, busca-se

realizar uma revisão das legislações brasileiras, estatísticas e estudos publicados referentes à temática. Pretende-se também delinear essas questões ao longo da história para compreender o papel das construções de prédios escolares para induzir o debate para a atualidade, visto que essa temática é tomada como secundária em alguns momentos.

2.1 O ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA: CONSTRUÇÕES ESCOLARES EM FOCO

A expansão do acesso à educação retrata a importância da legislação em atribuir a temática da educação em seu conteúdo legal. Segundo Chaui (1989, p. 4), “[...] cada direito, uma vez proclamado, abre campo para a declaração de novos direitos”. A educação considerada como um direito e dever do Estado, ao assegurar educação básica gratuita, ascendeu o processo de ampliação do acesso à educação, garantindo o direito a indivíduos ainda excluídos, assim como a extensão da cobertura do sistema educacional a todos. Segundo Cury (2002, p. 259), “[...] mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal”, cabendo ao Estado tanto a sua garantia como implementação.

O acesso é tido como a porta de entrada à educação, cabendo ao Estado o dever de garantir o ensino gratuito em estabelecimentos públicos oficiais (BRASIL, 1988). Portanto, os prédios escolares, ou seja, a existência de uma propriedade destinada a fins educativos, pode ser pensada como um dos eixos norteadores do acesso à educação, visto a obrigação de garantir a gratuidade nos espaços públicos. Tal qual, a garantia de gratuidade e da compulsoriedade se tornaram instrumentos para a consolidação do processo educacional no Brasil, visto que a educação está diretamente associada à existência de vagas e à frequência na escola.

No entanto, a garantia da matrícula e frequência não foi a realidade de toda a população brasileira por longos períodos. A Constituição de 1824 previa

apenas o ensino primário⁶ obrigatório e gratuito a todos os cidadãos, contudo, poucas pessoas tinham acesso ao sistema escolar, visto que negros e escravos alforriados não eram considerados cidadãos. A Lei de 15 de outubro de 1827 avança em determinar a criação de escolas primárias em todas as regiões da província, porém essas escolas não acompanharam o crescimento populacional. Menezes (1944) exemplifica que, durante o século XIX, o número de escolas na província do Ceará era extremamente limitado, com um alto número de analfabetos.

De acordo com Faria Filho (1998), a necessidade de construir espaços próprios para a instalação dos grupos escolares⁷ reforça o uso dos prédios escolares com função específica, evidenciando o crescimento e a fundação de uma cultura escolar.

Um dos limites que se impunha à consolidação de uma nova forma e cultura escolares era, sem dúvida, a falta de um espaço adequado para o “acontecer” da educação escolarizada. Impunha-se pois, aos reformadores e profissionais produzir um “lugar” – de um próprio, de uma especificidade – adequado à instrução pública, possibilitando a construção de novos “espaços” educativo através da apropriação (dos lugares projetados) pela prática pedagógica e social de professoras, diretoras e crianças. (FARIA FILHO, 1998, p. 148)

A construção dos prédios escolares envolve uma arquitetura específica, diferente das demais construções, neste sentido, um prédio que atenda às necessidades próprias da ação pedagógica. Anísio Teixeira já demonstrava certa preocupação com os prédios, identificando-os como fundamentais para o desenvolvimento pedagógico. “Dessa forma, sua obra educacional adquiriu representatividade e ficou caracterizada pela concepção de uma proposta arquitetônica preocupada em prover a escola de um espaço especificamente planejado para educar” (DÓREA, 2000, p. 1-2).

Durante o período em que esteve como secretário de educação (Rio de Janeiro – 1931 a 1935 e Bahia – 1947 a 1951), Anísio Teixeira buscou construir escolas visando solucionar a questão da quantidade de vagas, grave problema apontado por ele nesse período (DÓREA, 2000).

⁶ Equivalente aos anos iniciais do ensino fundamental.

⁷ Instituição com organização administrativo-pedagógica própria criada a partir de 1893.

Conforme os levantamentos anuais da educação realizados pelo Serviço de Estatística da Educação e Saúde, é possível compreender melhor a situação educacional no Brasil nesse período. De acordo com os dados disponibilizados pela Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (INEP, 1944a), em 1932 havia 29.948 unidades escolares e 2.274.213 matrículas, sendo 92,3% das escolas de ensino primário e apenas 7,7% das unidades atendendo ao ensino secundário⁸ e superior.

Nesse período, na região do Rio Grande do Sul também se dava início a expansão da educação por meio da construção de prédios escolares. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 1944b), o estado realizou a construção de obras em dois planos: rural e urbano. No plano rural foram construídas 74 escolas com capacidade de atender de 150 a 300 estudantes em dois turnos. O INEP enfatiza o papel do governo federal com o envio de recursos e dos municípios com o encargo de construção e doação do terreno, assim como os recursos e as operações de crédito realizados pelo estado.

Já no plano urbano foram construídos 42 prédios escolares, sendo duas escolas normais e 40 instituições destinadas aos grupos escolares. As construções foram realizadas via operações de crédito pelo governo do estado. As construções escolares poderiam atender de 14.859 a 29.700 estudantes nos dois turnos.

As construções escolares trouxeram importantes avanços para o Rio Grande do Sul. Segundo o INEP, todos os municípios foram contemplados com pelo menos um grupo escolar, favorecendo a urbanização e a fundação de serviços essenciais à população. A arquitetura e o prédio escolar também expressavam a cultura local no período. Nesse período, têm-se uma maior valorização dos prédios escolares, reforçando a construção destes para a expansão e garantia da educação.

O prédio escolar também tem o seu valor simbólico refletido dentro de um sistema social (SALES, PASSOS, 2008), portanto, expressa as intenções e

⁸ Equivalente aos anos finais do ensino fundamental.

preceitos de determinados períodos, assim como a preocupação com a educação. Sastre (2010) afirma que não é possível existir a escola sem um prédio escolar, ambos andam lado a lado, indicando sua agregação.

No que tange a realidade nacional, em 1942, Lourenço Filho (1944) aponta um crescimento de 64% das escolas em relação a 1932, chegando a um total de 49.007 unidades escolares e 3.834.515 estudantes matriculados. Conforme dados apresentados (INEP, 1944c), o ensino secundário contou com um acréscimo de 127%. A partir de 1937 houve um maior crescimento nas matrículas do ensino secundário. Apesar dos avanços, apenas um sexto da população tinha acesso às instituições de ensino.

De acordo com o INEP (1944a), os gastos com a manutenção e construção de prédios e equipamentos em 1944 foram de 11% em relação ao gasto total em educação, sendo o segundo maior custo dispendido dos recursos empregados pelo estado. Contudo, a maioria desses recursos ainda era destinada ao ensino primário.

A partir de 1960, houve um expressivo crescimento no número de vagas, chegando em 1970 a cerca de 15 milhões de matrículas. Em 1971 é aprovada a Lei nº 5.692, que dispõe sobre as diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo grau. A lei define o ensino de primeiro grau, dos 7 aos 14 anos, como obrigatório, “[...] cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula” (BRASIL, 1971).

Os dados da Tabela 1 indicam a ascensão do número de matrículas entre 1970 e 1985:

TABELA 1 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E TAXA DE ATENDIMENTO POR FAIXA ETÁRIA, BRASIL, 1970-1985

	4 a 6 anos		7 a 14 anos		15 a 17 anos	
	Nº de Matrículas	Taxa de Atendimento	Nº de Matrículas	Taxa de Atendimento	Nº de Matrículas	Taxa de Atendimento
1970	790.767	9,3	13.216.870	67,1	2.555.045	40,1
1975	1.071.978	12,2	15.955.348	75,0	3.742.023	51,4
1980	1.749.731	19,1	18.652.612	81,1	4.691.621	56,3
1985	2.760.547	28,6	20.434.737	81,8	5.166.293	59,2

	4 a 6 anos		7 a 14 anos		15 a 17 anos	
	Nº de Matrículas	Taxa de Atendimento	Nº de Matrículas	Taxa de Atendimento	Nº de Matrículas	Taxa de Atendimento

FONTE: Adaptado pela autora com base nas estatísticas da educação básica no Brasil.

Nesse período, devido ao avanço das estatísticas e suas publicações, é possível analisar a taxa de atendimento conforme a faixa etária da população. Os resultados expõem um crescimento expressivo das matrículas por faixa etária ao longo dos anos. A faixa etária de 4 a 6 anos demonstra a taxa de estudantes que cursam ou cursaram o ensino pré-primário. Em 1970, o percentual de atendimento era de apenas 9,3%, chegando a 28,6% em 1985. O acesso ao ensino cresceu no período, visto que mais estudantes de 7 a 14 anos estavam frequentando as instituições de ensino. Por conseguinte, o acesso dos estudantes entre 15 a 17 anos também cresceu, denotando 59,2% em 1985. Beisegel (2006, p. 101) afirma que

O esforço de ampliação da capacidade de matrículas das escolas públicas e particulares desenvolveu-se, nas últimas décadas, sob a pressão de escassez relativa de recursos financeiros, materiais e humanos, e sob a influência de imposições extra-educacionais, quase sempre radicadas em interesses político-eleitorais ou econômicos. A rapidez da mudança, as pressões de interesses e a escassez de recursos introduziram inúmeras distorções no crescimento da rede de escolas.

Segundo o autor, a expansão da educação não foi acompanhada pela qualidade, pois “[...] esta perda de qualidade encontraria suas causas na rápida e desordenada expansão dos serviços educacionais” (BEISEGEL, 2006, p. 102). De acordo com Oliveira e Araujo (2005, p. 9), “os nossos políticos primaram pela construção de escolas para toda a população, sem que fosse dada a ênfase necessária na questão da qualidade do ensino a ser oferecido por essas escolas”.

Todavia, deve-se pontuar que o crescimento no acesso, expansão da educação e decorrente taxa de escolarização não refletiam a realidade do país como um todo.

I. 81% das crianças de 5 a 6 anos que frequentam a pré-escola pertencem a famílias com renda per capita familiar superior a 2 salários mínimos (SM), contra apenas 37% daquelas pertencentes a famílias pobres;

- II. 97% das crianças de 7 a 14 anos de famílias com renda familiar superior a 2 SM per capita frequentam o primeiro grau, contra apenas 75% das crianças de famílias pobres, apesar da crescente universalização;
- III. 80% dos jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias com renda per capita superior a 2 SM frequentam a escola, enquanto apenas cerca de 40% daqueles provenientes de famílias pobres permanecem estudando;
- IV. 39,8% dos jovens de 15 a 17 anos das famílias pobres somente trabalham. (INEP, 1996)

A desigualdade no acesso à educação não percorreu e percorre apenas critérios de renda, mas também gênero, cor/raça e localização da moradia da família. Segundo os dados, ao longo de 1960 a 1990 os homens tiveram uma escolaridade mais longa do que as mulheres, assim como os brancos e amarelos em relação aos pardos e negros, e as populações que residem em áreas urbanas do que as residentes nas áreas rurais (INEP, 1996).

Em 1988, com a proclamação da Constituição Cidadã, a educação foi elevada ao status de direito social garantindo em seu texto original: “ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988) e “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio” (BRASIL, 1988). Também reafirma como direito público e subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito.

O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), aprovado em 1990, assegura o direito à educação como um dever da família, comunidade, sociedade e do poder público. Também é garantido o acesso à educação em instituições próximas à residência dos estudantes.

O mecanismo de financiamento instituído em 1996 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) igualmente contribuiu para a expansão do ensino fundamental. O FUNDEF previa a subvinculação de recursos compondo um fundo para cada estado e Distrito Federal, que deveriam ser utilizados em manutenção e desenvolvimento do ensino e para a valorização do magistério. Contudo, os recursos eram destinados exclusivamente para o ensino fundamental, não atendendo as demais etapas da educação básica. O fundo teve vigência até o ano de 2006.

No ano de 2005, é publicada a Lei 11.114, que prevê o ensino fundamental obrigatório de 8 anos, alterando a entrada a essa etapa de ensino aos 6 anos de idade. Em 2006, é aprovada a Lei nº 11.274, que visa a normatização do ensino fundamental de nove anos, ampliando essa etapa de escolarização. E a partir de 2007, entra em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sendo também um fundo de natureza contábil e estadual que prevê a distribuição de recursos para toda a educação básica, ou seja, educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos também passaram a receber recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e a valorização do magistério.

Logo, é proclamada a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que altera o artigo 208, afirmando a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009). A emenda também trata sobre a necessidade dos entes federados em se organizar para a garantia da universalização da educação obrigatória.

Nesta relação, a próxima tabela apresenta o número de prédios escolares, ou seja, número de escolas no Brasil, visto a sua importância para a ampliação do acesso educacional após a aprovação da Constituição Federal de 1988.

De acordo com os dados da Tabela 2, o número de estabelecimentos reduziu ao longo de 1995 a 2019. Contudo, apesar da queda, as escolas de educação infantil tiveram um pico de crescimento entre 2000 a 2005. Há redução nas instituições de ensino fundamental e há um aumento entre 1995 a 2019 das instituições de ensino médio.

Conforme os dados, a maior queda em escolas por dependência ocorre na rede estadual. Segundo alguns autores, as ações empreendidas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) induziram à municipalização, ou seja, os municípios passaram a ser responsáveis pela oferta, manutenção e desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA *et al.*, 1999; CASTRO, DUARTE, 2008; SOUZA, FARIA, 2004), além de serem incumbidos pelo atendimento prioritário da educação infantil.

TABELA 2 – NÚMERO DE ESCOLAS POR ETAPA, LOCALIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 1995-2019

	1995 ¹	1997 ²	2000	2005	2010 ¹	2015	2019
Total	222.355	225.520	217.412	207.234	194.939	186.441	180.610
Educação Infantil	108.249 *	89.569	104.814 *	137.912	115.904	116.003	114.851
Ensino Fundamental	198.387	230.623 ²	181.504	162.727	150.985	135.939	126.166
Ensino Médio	15.445	21.639	20.220	23.561	26.519	28.025	28.860
Urbana	84.275	87.921	100.248	110.677	115.551	121.737	125.625
Rural	138.080	137.599	117.164	89.075	79.388	64.704	55.345
Municipal	149.713	154.226	149.704	137.793	126.146	115.687	108.318
Estadual	50.905	45.602	37.148	33.178	32.160	30.787	30.160
Federal	275	225	198	208	344	636	698
Privada	21.462	25.467	30.362	35.515	36.289	39.331	41.434

¹Até o ano de 2006, a coleta era realizada pelas escolas das redes pública e privada por meio do preenchimento de cadernos de questões elaborados, padronizados, impressos e distribuídos pelo Inep. Após o preenchimento, os questionários eram enviados às Secretarias Estaduais de Educação ou aos seus órgãos descentralizados (Regionais de Ensino) para digitação, consolidação dos dados e realização de uma primeira avaliação de consistência de informações no Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd), com a supervisão e o apoio do Inep em todo o processo. O SIEd funcionava como uma ferramenta *off-line* utilizada pelos estados cuja leitura dos dados era realizada por meio de acesso remoto do Inep. A partir do ano de 2007, foram incluídos como unidade de investigação o aluno e professor, além das escolas. O modo de coleta também contou com mudanças, passando a ser realizado pelo Sistema “Educacenso” a partir de ferramentas eletrônicas via *web*.

* Não incluía estabelecimentos que ofertavam apenas creche.

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos microdados do Censo Escolar (2020).

A partir de 1990, dá-se início ao processo de nucleação das escolas do campo, “Processo este que prevê que as referidas escolas encerrem suas atividades e seus alunos e professores sejam alocados para escolas núcleo sendo a localização destas, conforme a disponibilidade, no meio urbano ou rural” (PERIN, 2015, p. 15). De acordo com os dados da Tabela 2, os números de instituições na área rural vêm reduzindo a partir de 1995, chegando a 2019 com 55.345 escolas.

O acontecimento do processo de nucleação leva a outro fator determinante: o uso do transporte escolar. Com a falta de escolas próximas à residência, a necessidade do transporte torna-se pré-condição para o acesso à educação. Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) nº 9.394, aprovada em 1996, tratam sobre o tema, garantindo programas suplementares e de transporte escolar, no atendimento de todos os estudantes da educação básica.

Segundo a resolução CEB/CNE nº 02/2008 sobre as diretrizes da educação no campo e transporte escolar, “Quando se fizer necessária a adoção do transporte escolar, devem ser considerados o menor tempo possível no percurso residência-escola e a garantia de transporte das crianças do campo para o campo” (BRASIL, 2008). Porém, o documento trata como prioridade no processo de nucleação de escolas rurais “as possibilidades de percurso a pé pelos alunos na menor distância a ser percorrida” (BRASIL, 2008).

Entretanto, Monção (2014, p. 24) assinala que “muitas vezes existe o transporte, mas a falta de infraestruturas nas mesmas impossibilita o trânsito dos veículos e em consequência disso, impede a chegada dos estudantes até as escolas”. Além desse fator, Pauli e Simões (2016, p. 1.317) destacam que o transporte nem sempre é acessível, visto que a locomoção “até os centros urbanos para o estudo pode se tornar um complicador para muitos dos estudantes atendidos por estas escolas”.

Guimarães (2017), ao analisar dados de 2002 de escolas exclusivamente multisseriadas, mostra que 48% dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental, 68% dos estudantes dos anos finais e 90% dos alunos do ensino médio se deslocam da área rural para a urbana para ir à escola. A pesquisa de Monção (2014) sobre os municípios de Óbidos e Juruti (PA) observou que a maioria dos estudantes que relatou ter abandonado ou evadido a escola teve como motivação a falta do transporte escolar.

Esses exemplos retratam a situação de muitos estudantes brasileiros, principalmente os residentes em municípios de pequeno porte e predominantemente rurais. A justificativa adotada pelos governos para o processo de nucleação é referente aos custos, afirmando que não seria viável manter uma estrutura para poucos estudantes, sendo mais acessível manter o transporte escolar. Também ao reunir todos os estudantes em uma escola seria possível promover a mesma educação a todos (BAUMANN, 2013). No entanto, essa afirmação é falha, visto que estar na mesma escola não é suficiente para promover a mesma educação, são necessárias também ações equitativas.

A LDB dispõe sobre o fechamento das instituições de ensino, segundo o artigo 28:

Parágrafo único. O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar. (BRASIL, 2014)

Guimarães (2017) se posiciona contra o fechamento das escolas no campo, admitindo a possibilidade de pena e crime aos sistemas de ensino que o fizerem, visto a quebra do direito à educação. Queiroz argumenta a necessidade de construção de escolas que atendam ao cotidiano da população que reside na área rural, sendo assim “[...] construir Escolas vivas, ligadas à vida, mergulhadas na realidade dos povos do campo, aprofundando esta realidade e contribuindo para transformar esta realidade e a vida dos povos do campo” (2011, p. 38).

De acordo com Crahay, “A investigação em educação pode ajudar a desmascarar os mecanismos geradores de desigualdade e contribuir para conceber dispositivos mais igualitários” (2000, p. 32-33). Os dados de número de escolas apontam para certas desigualdades. Se a educação é para todos, sem distinção, o acesso à escola para as populações residentes no campo não vem sendo garantido plenamente, seja pela falta de prédios escolares próximos à residência dos estudantes ou pela insuficiência do transporte escolar. Portanto, é uma quebra na igualdade de oportunidades, visto que todos devem ter acesso à escola, independentemente de sua crença, sexo, localização, raça/cor e/ou rendimentos financeiros (CRAHAY, 2000).

Considerando tanto a expansão via construção de escolas, assim como o fechamento das instituições de ensino, da área urbana e rural, o próximo tópico visa centrar o olhar para as matrículas da educação básica, observando o acesso sobre esse viés.

2.2 REDUÇÃO NO NÚMERO DE ESCOLAS: IMPLICAÇÕES PARA A MATRÍCULA

As matrículas também se apresentam como um importante indicador para observar o acesso à educação no Brasil. Apesar do fechamento das escolas, sobretudo as localizadas em áreas rurais, há um aumento nas matrículas em

algumas etapas da educação básica entre 1995 e 2018, conforme a Tabela 3 a seguir.

Esse acréscimo ocorre principalmente na educação infantil e no ensino médio. As matrículas de creche têm uma forte ampliação passando de 1.093.347 em 2001 para 3.587.292 em 2018, assim como as matrículas de 0 a 3 anos. Já as matrículas na pré-escola têm um aumento significativo, sobretudo na faixa dos 4 aos 5 anos.

Em relação ao ensino médio, a Tabela 3 também demonstra esse crescimento, especialmente na faixa dos 15 aos 17 anos, pois de 2.388.403 em 1995, 2018 apresenta 5.891.867 estudantes matriculados nessa etapa de ensino.

No ensino fundamental é vista uma redução no número de matrículas, tanto total quanto na faixa dos 6 aos 14 anos. Contudo, ao observar esse dado associado às taxas de escolarização, verifica-se que, apesar do decréscimo de matrículas, há um crescimento da taxa de matrícula líquida, indicando que mais estudantes estão frequentando e acessando as instituições na faixa etária considerada como correta para essa etapa de ensino.

TABELA 3 – TAXA DE MATRÍCULA BRUTA E LÍQUIDA E NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA – 1995-2018

	1995**	2001**	2007 ¹	2013	2018
Total – Creche	-	1.093.347	1.597.728	2.737.245	3.587.292
0 a 3	-	664.854	1.395.718	2.517.957	3.351.935
Taxa de Mat. Bruta	-	-	-	-	35%
Taxa de Mat. Líquida	-	-	-	-	33%
Total – Pré-Escola	5.749.234	5.749.234	4.976.641	4.870.332	5.157.892
4 a 5	4.227.283	4.227.283	3.762.354	4.272.243	4.642.644
Taxa de Mat. Bruta	-	-	-	-	96%
Taxa de Mat. Líquida	-	-	-	-	87%
Total – Ensino Fundamental	32.668.738	35.298.089	32.346.623	29.187.602	27.183.970
6 a 14*	25.833.164	26.820.818	28.564.122	26.695.822	25.108.594
Taxa de Mat. Bruta	96%	93%	94%	108%	105%
Taxa de Mat. Líquida	76%	82%	83%	84%	97%

	1995**	2001**	2007 ¹	2013	2018
Total – Ensino Médio	5.374.831	8.398.008	8.372.175	8.314.048	7.709.929
15 a 17	2.388.403	3.817.382	5.006.886	5.974.858	5.891.867
Taxa de Mat. Bruta	53%	81%	82%	78%	79%
Taxa de Mat. Líquida	24%	37%	49%	56%	60%

*Nos anos de 1995 e 2001 são contabilizadas as matrículas para o ensino fundamental conforme a faixa dos 7 aos 14 anos (Conforme a Lei nº 11.274/2006, o ensino fundamental abrange dos 6 aos 14 anos de idade).

**A PNAD de 1995 e 2001 não contabiliza a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

¹Até o ano de 2006, a coleta era realizada pelas escolas das redes pública e privada por meio do preenchimento de cadernos de questões elaborados, padronizados, impressos e distribuídos pelo Inep. Após o preenchimento, os questionários eram enviados às Secretarias Estaduais de Educação ou aos seus órgãos descentralizados (Regionais de Ensino) para digitação, consolidação dos dados e realização de uma primeira avaliação de consistência de informações no Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd), com a supervisão e o apoio do Inep em todo o processo. O SIEd funcionava como uma ferramenta *off-line* utilizada pelos estados cuja leitura dos dados era realizada por meio de acesso remoto do Inep. A partir do ano de 2007, foram incluídos como unidade de investigação o aluno e professor, além das escolas. O modo de coleta também contou com mudanças, passando a ser realizado pelo Sistema “Educacenso” a partir de ferramentas eletrônicas via *web*.

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados da PNAD/IBGE e Microdados do Censo Escolar (2020).

Apesar dos avanços e da ampliação quantitativa de matrículas, Poloni (2017, p. 27) destaca que:

Uma leitura do texto legal permite a compreensão de que a educação no país se configura como direito de todos; contudo, um olhar mais apurado em relação ao direito à educação e sua relação com a matrícula de alunos nas diferentes etapas da educação básica leva à leitura de outro texto, o texto real, que difere do legal e promove desigualdades.

A educação infantil, especialmente a creche, é uma das etapas que apresenta desigualdades no acesso ao ensino, visto que apesar de 33% da população de 0 a 3 anos acessar às creches, as vagas e instituições de ensino não são suficientes para atender à demanda. Antônio (2013) afirma que as maiores chances de frequentar a creche são de populações com maior renda per capita. Soares (2017) ressalta que o acesso à creche é negado a muitas crianças, sobretudo as que residem em áreas rurais ou quilombolas, têm necessidades educacionais e são menores de 2 anos de idade. Para Melo (2016), a desigualdade no acesso é mais evidente entre as populações residentes em áreas rurais, negros, e na etapa da creche.

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) pressupõe na meta 1 a universalização da pré-escola até o ano de 2016 e a ampliação do atendimento da creche tendo em vista atender 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024. Conforme os dados da Tabela 3, a meta de universalização não foi atingida até 2016, visto que se têm, em 2018, 87% de taxa de matrícula líquida na pré-escola, e eram necessários índices próximos a 100%, posto que a etapa é obrigatória desde a Emenda nº 59/2009. E para atingir a meta da creche, é necessário ofertar vagas para atender 17% da população de 0 a 3 anos em um período de três anos.

No entanto, sendo a pré-escola obrigatória, prioriza-se a alocação de recursos para atender a essa demanda. Portanto, a creche fica em segundo plano, considerando a escassez de recursos e a obrigatoriedade. Apesar de a creche não ser prioritária e obrigatória, a referida etapa ainda é um direito social, humano e declarado como dever do Estado na Constituição Federal de 1988 no artigo 208, garantindo “IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1988), assim sendo, não deveria haver falta de vagas para atender à demanda.

Com a falta de vagas, não é incomum ouvir sobre a “lista de espera” nas instituições, ou seja, a existência de uma demanda reprimida e/ou manifesta para o acesso à etapa de ensino. Além de que, há instituições que realizam processos para definição das vagas com base em critérios econômicos e sociais. Vicente (2013) admite a educação infantil como opção da família, mas direito da criança e dever do Estado, não devendo haver critérios de seleção e organização em filas. Além das filas, a judicialização da educação ocorre em vista à garantia do acesso educacional. Nesse caso, ocorrendo a falta de vagas na educação infantil, é possível buscar na justiça a defesa e proteção desse direito.

Reconhecendo a necessidade de ampliação do acesso à educação infantil, o PNE 2001-2010 já previa: “Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (BRASIL, 2001). No entanto, ao final da vigência do PNE em 2010, os dados do Laboratório de Dados Educacionais apontam 18,27% de taxa de matrícula líquida da creche

e 70,5% de taxa líquida para a pré-escola no ano de 2011. Logo, tanto a meta de atingir em cinco anos, quanto a meta final do plano, não foram plenamente executadas.

O atual PNE prevê na meta 1 a oferta de creche para 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência do documento, ou seja, até 2024. Portanto, ainda é necessária a criação de vagas para atender 17% da população dessa faixa etária.

Como saída para a redução da demanda reprimida por creches, alguns estudos relatam ações adotadas pelos municípios, entre elas o convênio com setores privados para a sua oferta. A exemplo dos estudos de Lima (2018), em Londrina (PR), para atender às deliberações da Emenda nº 59/2009 para a universalização da faixa dos 4 aos 5 anos, o município optou pela compra de vagas em centros conveniados. E as análises de Antunes (2018) também verificaram que o município de Santa Maria (RS) realizou ação semelhante para o atendimento das crianças de 4 a 5 anos.

No tocante à prática do conveniamento, a tabela a seguir apresenta o número de matrículas de creche e pré-escola entre 2008 a 2019 nas instituições privadas conveniadas com o setor público. Verifica-se que durante a série-histórica os números de matrículas na creche cresceram, apesar da redução no número de instituições. Já as matrículas de pré-escola tiveram uma grande redução, bem como o número de escolas.

De acordo com os dados mais recentes, em 2019 tinha-se cerca de 16% das matrículas de creche e 3% das matrículas de pré-escolas em instituições privadas e conveniadas com o setor público.

TABELA 4 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E ESCOLAS CONVENIADAS, BRASIL, 2019

	Creche				Pré-escola			
	Nº de Matrículas	%	Nº de Escolas	%	Nº de Matrículas	%	Nº de Escolas	%
2008	289.961	16	5.943	16	303.231	6	6.158	7
2009	346.385	18	6.759	17	338.126	7	6.923	8
2010	369.409	18	7.026	17	326.776	7	7.109	9
2011	443.833	19	7.392	17	295.089	6	6.608	8
2012	466.168	18	7.338	16	274.265	6	6.259	7
2013	487.723	18	7.589	16	271.254	6	6.195	7
2014	506.450	17	7.543	15	271.929	5	5.987	7
2015	515.591	17	7.315	14	248.387	5	5.369	7

	Creche				Pré-escola			
	Nº de Matrículas	%	Nº de Escolas	%	Nº de Matrículas	%	Nº de Escolas	%
2016	551.380	17	7.406	13	238.546	5	5.111	6
2017	569.081	17	7.291	13	215.142	4	4.632	6
2018	594.864	17	6.887	12	190.926	4	3.891	5
2019	588.479	16	6.052	10	147.151	3	2.871	3

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados de escolas disponíveis no Laboratório de Dados Educacionais (2020).

A ampliação da oferta de vagas na rede privada conveniada pode ser prejudicial para a garantia da educação básica pública, visto que os governos podem deixar de investir na expansão de suas redes próprias. A proposta da PEC 188/2019 também caminha no sentido de incentivar essa ação, visto que retira a obrigação dos governos de investir em sua própria rede, incitando a participação do setor privado por meio de convênios, garantindo acesso à educação, neste caso, a educação infantil em instituições privadas e não públicas. Segundo Adrião (2018, p. 22):

[...] aos atores privados que, no Brasil, passam a disputar o conteúdo das políticas educacionais, disputa que, com os cortes nos fundos públicos, o crescimento de concepções conservadoras e a liberalização econômica, tende a se acirrar. Entre esses atores, ganham destaque os filocapitalistas, segmentos privados que não ocultam seu interesse em lucrar diretamente com a atuação em áreas sociais e que, por essa razão, se diferenciam dos tradicionais “braços sociais” dos grupos empresariais, segmentos que atuam na franja da “responsabilidade empresarial” com a função estratégica de valorizar a marca/produto do grupo ao qual se associavam.

A PEC, se aprovada, desobrigará o Estado a construir, expandir e investir suas instituições, importante meio para a garantia do acesso à educação, delegando o ensino ao setor privado, assim como a destinação de recursos públicos para as instituições privadas.

Já em relação ao ensino fundamental, a Tabela 3 apresenta em 2018 uma taxa de matrícula bruta⁹ de 105%, indicando que ainda há estudantes fora da faixa etária considerada como correta nessa etapa de ensino. Apesar da

⁹ A taxa de matrícula bruta refere-se ao total de matrículas (independentemente da idade) em relação ao total da população na faixa etária.

diminuição das matrículas, em especial após 2007, que podem também¹⁰ ter relação com a forma de coleta dos dados, as taxas de matrícula líquida cresceram chegando a 97% em 2018, indicando um percentual próximo à universalização.

Durante o período e a história da educação no Brasil, o ensino fundamental (antigo ensino de primeiro grau) teve mais atenção e extensiva ampliação pelos governos em relação às demais etapas. Sendo a primeira etapa a ser considerada como gratuita e obrigatória, apenas recentemente têm-se sua democratização a toda população, visto que apenas em 1995 têm-se 96% de taxa de matrícula bruta no ensino fundamental.

A história educacional brasileira demonstra que a garantia da gratuidade e obrigatoriedade foi fundamental para a expansão, democratização e quase universalização do ensino fundamental brasileiro. Pois, ao afirmar essas condições, o dever do Estado também se amplia, sendo ele pressionado a ofertar vagas e financiamentos. Além de que, para muitos brasileiros, a matrícula e a frequência na escola não eram explícitas e necessárias, pois, segundo Chaui (1989, p. 2), “não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos sejam reconhecidos por todos”.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e a reafirmação do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive a garantia aos que não tiveram acesso na idade considerada como correta, têm-se uma consolidação de políticas e ações para essa etapa, inclusive as relativas ao financiamento.

A oferta do ensino, ou seja, a quantidade de vagas suficientes, é considerada no percurso histórico brasileiro como uma dimensão de qualidade (OLIVEIRA, ARAUJO, 2005), pois grande parte da população brasileira tinha o seu direito a oportunidades de escolarização negado. Com a democratização e expansão do ensino, verificada pela quase universalização da etapa, fruto das

¹⁰ As políticas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) contribuíram para a consolidação e validade dos dados, visto que exigem uma maior confiabilidade e controle.

legislações e lutas sociais, 97% da população de 6 a 14 anos (2018) teve acesso ao ensino fundamental.

Em relação à universalização dessa etapa, alguns autores divergem sua concepção. Oliveira (2007, p. 666) acreditava que “ao final do século XX, o ensino fundamental obrigatório estivesse praticamente universalizado no que diz respeito ao acesso”. Já Souza Júnior (2011) aponta que olhar apenas para os dados de taxa de matrícula bruta pode revelar o ensino fundamental como universalizado. Nardi (2017) destaca o desafio vencido na capacidade de ofertar vagas em instituições de ensino fundamental, e ainda menciona dificuldades em relação ao não acesso à escola. Oliveira destaca:

Ainda assim, apesar de já se oferecer mais vagas no Ensino Fundamental do que a população de 7 a 14 anos, é possível que, ao se concluir o processo de regularização do fluxo escolar e incorporarem-se os contingentes hoje excluídos, mantidas as atuais condições de atendimento (número de horas de aula por dia, número médio de alunos por sala etc.), ainda haja falta de escolas em regiões específicas. Isto pode ocorrer porque a oferta excedente, não necessariamente, encontra-se onde se encontra a criança excluída. (OLIVEIRA, 2006, p. 14-15)

Com a democratização do acesso, têm-se outros impasses que implicam no atendimento ao ensino fundamental, visto que:

Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola, ou seja, com processo de expansão das oportunidades a escola incorporou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade. (OLIVEIRA, ARAUJO, 2005, p. 8)

Segundo Oliveira (2006, p. 24), “a entrada tardia na escola ou as múltiplas reprovações faziam com que os alunos que deveriam estar mais adiantados em seus estudos ocupassem, ainda, os bancos escolares em séries anteriores às adequadas”, gerando problemas com o fluxo escolar. Nardi (2017, p. 159), em análise dos dados de 2010, indica que: “[...] os dados recentes dão conta da persistência de uma lacuna importante entre a matrícula bruta e a líquida, com indicativos claros do peso exercido pelas taxas de reprovação e abandono, além do ainda emblemático problema do não acesso à escola”.

Portanto, a permanência torna-se um importante fator para se conceber tanto o acesso ao ensino fundamental, assim como as demais etapas da

educação básica. Nos últimos anos, ocorreu um aumento nas taxas de matrícula líquida, indicando que mais estudantes estão acessando e/ou permanecendo no ensino fundamental com a idade considerada como correta, portanto, vê-se uma melhora na regularização do fluxo escolar.

A meta 2 do atual PNE também busca a universalização do ensino fundamental para toda a população de 6 a 14 anos, e que 95% desses estudantes concluam a referida etapa na idade considerada como correta até o último ano da legislação em vigor.

Essa melhora na regularização de fluxo também se faz importante para conceber o acesso ao ensino médio. As Tabelas 2 e 3 indicam o aumento no número de instituições e no número de matrículas. Segundo Lima (2011), a quase universalização do ensino fundamental provocou os governos para a ampliação das demais etapas da educação básica. Assim como o ensino fundamental, a década de 1990 trouxe importantes ganhos para a expansão das matrículas no ensino médio. Conforme Costa (2013, p. 190), “[...] o crescimento da matrícula no ensino médio se caracterizou pela expansão, na década de 1990, de cursos noturnos nas escolas médias estaduais”. Sendo que pode-se conceber a matrícula no ensino noturno como importante indicador de desigualdade, visto que o direito à educação passa a ser sistematicamente violado quando grande parte dos estudantes necessitam trabalhar e estudar, enquanto outros podem apenas estudar. Novamente, as condições de acesso e oportunidades não são iguais para esses estudantes.

Contudo, Lima (2011) aponta que, na década de 1990, o ensino fundamental tinha se expandido, sendo capaz de ofertar vagas para atender à demanda, enquanto o ensino médio e sua universalização estão extremamente discrepantes, visto que em 1991 têm-se uma taxa de matrícula líquida de 83,8% no ensino fundamental e no ensino médio de apenas 17,6% ou seja, de alunos matriculados na etapa de ensino conforme a idade considerada como correta.

No entanto, os dados da Tabela 3 indicam que, a partir de 2000, têm-se um crescimento das taxas de escolarização, principalmente da matrícula líquida, chegando em 2018 a 60% dos jovens de 15 a 17 anos no ensino médio. Esse crescimento ocorreu devido à própria pressão intrasistêmica causada pela

melhoria de fluxo do ensino fundamental, além de legislação e das políticas públicas para a sua ampliação.

Por meio da LDB 9.394/96, o ensino médio passou a compor a educação básica; entretanto, ainda não era considerado uma etapa obrigatória. Segundo Silva e Silveira (2017), essa afirmação trouxe uma significativa importância para a referida etapa de ensino, assim como a educação básica, tencionando a preocupação e uma afirmação como direito. Logo, como já mencionado, a obrigatoriedade é afirmada dos 4 aos 17 anos de idade, assim como para os que não tiveram acesso na idade considerada como correta. Segundo Lima (2011, p. 271), pela Emenda no 59/2009: “[...] o acesso ao ensino médio, quer na idade própria (dos 15 aos 17 anos), quer fora dela, passa a constituir um direito público subjetivo amparado pela Lei Maior. Com efeito, aos indivíduos aptos a cursá-lo é atribuída a prerrogativa de exigir do poder público sua oferta gratuita”.

Todavia, as autoras Melo e Duarte (2011, p. 235) destacam que “as políticas empreendidas e as medidas adotadas a partir de, embora tenham resultado crescimento em alguns momentos, não foram suficientes para enfrentar o problema da reduzida cobertura do ensino médio”.

Calônico Júnior (2015) defende que são várias as causas do não acesso à escola, tais como: pedagógicas, sociais, econômicas e a falta de escolas para atender à demanda. Apesar de o ensino médio noturno ser um importante avanço para o acesso dos alunos trabalhadores, também se configura como uma alternativa à falta de escolas. Costa (2013) destaca essa ação principalmente durante a década de 90.

Atualmente, a meta 3 do PNE também previa a universalização do ensino médio para os jovens de 15 a 17 anos até 2016, assegurando 85% de matrícula líquida até o último ano de vigência do documento (2024). Como apurado na Tabela 3, ainda não se têm a universalização dessa etapa em 2020 e ainda há um longo caminho a percorrer para que essa meta se suceda, sendo que, para o seu cumprimento, torna-se fundamental a garantia de acesso e vaga.

Apesar da evolução histórica da expansão educacional no Brasil, ainda se faz necessário pensar em prédios destinados à ação educativa, especialmente nas etapas da educação infantil e ensino médio, que apresentam enormes desigualdades no tocante à existência de vagas e matrículas. De

acordo com Geraldi (2014), o acesso (vaga) é um aspecto central para a qualidade do ensino, sendo um princípio constitucional declarado como direito social. Como consequência e a importância do prédio escolar, é concebível admiti-lo como significativo para a garantia do direito à educação, assim como um elemento de qualidade.

Silva (2017) também afirma as condições infraestruturais como elementos centrais para garantia do acesso à educação. Não obstante, ainda há escolas que atuam em casas de professores, galpão, espaços adaptados e/ou compartilhados. De acordo com o Censo Escolar de 2018 (INEP, 2018), entre o total de escolas em funcionamento, 4,2% não exercem atividade em prédio escolar, sendo que, entre essas, 0,1% estão em salas de empresa, 0,5% em templos de igreja, 1,6% em galpão e 0,4% em funcionamento na casa de professor.

Além desses pontos, vale destacar que, apesar da existência de prédios escolares, eles nem sempre se encontram em regiões onde há necessidade ou demanda (OLIVEIRA, 2006), refletindo a desigualdade persistente na educação no Brasil. “Em bairros cuja ocupação é de renda alta ou média-alta, há demanda menor de vagas em escolas públicas; para as famílias aí residentes, também não interfere a distância entre a casa e a escola, pois dispõem de transporte próprio” (SPOZATI, 2000, p. 26).

No entanto, Spozati (2000) ressalta que, em regiões mais precárias e de baixa renda, faltam vagas em instituições de ensino, principalmente nas escolas de educação infantil. O fato desses estudantes e famílias não encontrarem vagas próximas à residência e dependerem de transporte escolar pode induzir a um dos aspectos do fracasso escolar nas escolas de ensino fundamental e ensino médio. Segundo a autora, necessita-se de um estudo e mapeamento para a previsão de vagas e construção de escolas onde há demanda, garantindo a qualidade do ensino e a segurança dos estudantes.

Pensando-se em um ensino com condições de qualidade, o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ)¹¹ apresenta o cálculo dos custos necessários para ofertar uma educação com base em parâmetros de qualidade, possibilitando a sua previsão e planejamento. Também realiza o cálculo do número de instituições e salas necessárias para atender aos estudantes da educação básica com critérios de qualidade, entre eles, a redução do número de alunos por sala, o que indica a necessidade de novas instituições. Segundo os dados do SimCAQ (2020), seria necessária a construção de 91.599 salas de aula na área urbana e 27.010 salas na área rural. E para a construção de novos prédios, seriam necessárias 7.637 novas instituições na área urbana e 13.505 instituições na área rural. Esses números são para o Brasil, e a previsão de novas salas e novos prédios são para as regiões onde há demanda, portanto, apenas alguns municípios e estados deveriam ampliar a sua rede.

Em relação ao ensino fundamental, não é possível afirmar a sua universalização, muito menos das demais etapas, enquanto há falta de escolas próximas à residência, exclusão durante a escolarização devido às reprovações e evasões que provocam o não acesso aos níveis mais elevados de ensino, e estudantes fora da escola. Repetidamente, o princípio apoiado pelo artigo 206 de igualdade de condições de acesso e permanência vem sendo negado em razão das desigualdades verificadas anteriormente. E mesmo nessa etapa, ainda não universalizada, considerar o acesso como questão resolvida, quando não há escolas para essas crianças frequentarem, é um erro, pois como Anísio Teixeira retratava, há problemas tanto na qualidade quanto na quantidade (DÓREA, 2000).

Nesse sentido, também destacam Oliveira e Araujo (2005, p. 17) que “a ênfase na reflexão da dimensão qualitativa do direito à educação não significa

¹¹ O Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) é um sistema gratuito e disponível na internet (www.simcaq.c3sl.ufpr.br) que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica, ou seja, o Custo-Aluno Qualidade (CAQ). É uma ferramenta de planejamento educacional com ênfase no aspecto orçamentário que realiza o diagnóstico do contexto educacional em nível municipal, estadual e nacional e permite a inserção e edição de inúmeros parâmetros de condições de oferta para simular o orçamento anual necessário para um período de até 10 anos (SIMCAQ, 2020).

tomar como pressuposto que o problema quantitativo do acesso esteja resolvido”; ademais, para além da falta de vagas e escolas próximas à residência, o aspecto quantitativo com a quase universalização deu-se pelo reaproveitamento de diversas instituições de ensino a partir da centralização de várias escolas em um único polo, assim como a instauração de três ou mais turnos nas escolas, objetivando atender o maior número de estudantes. No entanto, essas ações acabam por comprometer a qualidade do ensino ofertado aos estudantes.

Por conseguinte, a construção de prédios escolares ainda se faz necessária buscando atender e garantir o direito à educação, sendo papel e dever do poder público. Nesse sentido, as ações da união que concentram essas obras são extremamente importantes, especialmente ao considerar que diversos municípios não têm condições para a expansão de suas redes via construção de escolas, ou quando ocorre não há recursos para a manutenção das atividades nas instituições escolares.

Logo, a partir da expansão das redes de ensino, está se cumprindo o direito à educação como direito social, de cidadania e um direito humano para todos, sem distinção. Pensando na garantia e oferta desse direito, no próximo capítulo discorre-se sobre o papel dos entes federados, essencialmente da união para a construção de prédios escolares.

3 O PAPEL DA UNIÃO NA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS E OS PROGRAMAS DO FNDE

O federalismo é adotado como princípio de organização política no Brasil, fundado na divisão de várias unidades ou entes federados (União, Distrito Federal, estados e municípios), sendo uma organização “[...] baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO, FRANZESE, 2007, p. 1), tendo como base a autonomia e interdependência, assim como a separação de funções e poderes entre os entes. Nesse sentido, o federalismo está ligado à descentralização, visto que o poder não está concentrado apenas no governo central, além de ser considerado, em termos legais, como um federalismo cooperativo “singularizado pela ação conjunta entre os entes federados, a autonomia dos mesmos e o poder de autofinanciamento da União, estados e municípios” (FARENZENA, MARCHAND, p. 795).

Todavia, Souza (2005) discute que, apesar da definição de um federalismo cooperativo, no Brasil ocorre um distanciamento entre o previsto na legislação e a realidade devido a dois motivos. O primeiro são as “diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes” (p. 112), e o segundo está relacionado à falta de medidas na Constituição Federal que busquem auxiliar nos processos de cooperação, visto que as políticas sociais têm competência comum aos três entes federados.

Dessa forma, considerando as características do federalismo do país, a educação está sob competência dos entes federados brasileiros que, segundo Dourado (2013), devem garantir o direito social à educação. A Constituição Federal de 1988 determina no artigo 211 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Segundo Mafassoli e Marchand (2011, p. 138),

[...] regime de colaboração é uma forma de governar, administrar de forma cooperativa, ou seja, União, estados e municípios, componentes da República Federativa do Brasil, devem colaborar entre si para que possam administrar a oferta da educação e, assim, garantir o direito de todos a ter acesso à educação.

No entanto, o regime de colaboração ainda carece de uma regulamentação, visto que a própria Constituição prevê uma legislação específica para o tema. Apesar dessa questão, a lei maior propõe a seguinte organização:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, 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.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Pela atual Constituição Federal, os estados, municípios e o Distrito Federal são responsáveis pela oferta prioritária da educação básica obrigatória, cabendo à União atender de forma supletiva e distributiva, além de assistir técnica e financeiramente, os demais entes federados. O parágrafo 4º avança ao afirmar que todos os entes federados deverão definir formas de colaboração em vista a garantir a universalização da educação, qualidade e equidade do ensino obrigatório.

No entanto, foi a partir da Emenda nº 14/1996 que o trecho do parágrafo 1º foi incluído, determinando o papel da União mediante “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, 1996). Segundo Abramo e Licio (2020, p. 91), a “EC nº 14/1996 é, pois, o grande marco desse

período, viabilizando o protagonismo da União e sugerindo a estruturação da coordenação federativa”.

Em relação ao papel da união e o 1º parágrafo, Cavalcanti (2016, p. 175) destaca que:

[...] a função redistributiva e supletiva da União está fundamentada, por um lado, no princípio do direito de todos aos bens públicos fundamentais a exemplo da saúde, educação, assistência social, independentemente do local de moradia dos cidadãos, cuja proteção é prerrogativa do Estado-nação e, por outro, no princípio da equidade horizontal e vertical entre os entes da federação, ou seja, que o direito seja efetivado na perspectiva da correção das desigualdades, o que evoca também o princípio da justiça social.

Abramo e Licio (2020, p. 98-99) destacam que, apesar de a responsabilidade pela oferta da educação básica pesar sobre estados e municípios, também pende “sobre a União, responsável pelo apoio técnico e financeiro, pela equalização de oportunidades educacionais, padrão de qualidade e pela coordenação da política”.

Para Cavalcanti (2016, p. 176), as ações redistributivas e supletivas são exercidas por meio de assistência técnica e financeira, e estas objetivam “tanto uma perspectiva de suplementar quanto de redistribuir os recursos financeiros da educação entre os entes subnacionais”. A autora demarca que “o termo *assistência técnica e financeira* pressupõe que a desigualdade entre os entes não é apenas social e econômica, mas também política e técnica” (CAVALCANTI, 2016, p. 176), pois muitos municípios também dependem da assistência técnica de modo a assegurar os princípios de equidade e qualidade. Abrucio (2005, p. 47-48) destaca que os governos locais, sobretudo os municípios, “[...] são muito dependentes dos níveis superiores de governo no que tange às questões políticas, financeiras e administrativas”, e aponta a “[...] existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios” (2005, p. 48). Assim sendo, a atuação do governo federal “é essencial para garantir coordenação e superar as disparidades sociais e regionais” (ABRAMO, LICIO, 2020, p. 88).

Atualmente, as ações de assistência técnica e financeira da União estão concentradas nas complementações do FUNDEB e em políticas e programas desenvolvidos no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE). O FNDE é uma autarquia federal, “responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC)” (FNDE, 2020g). Segundo Cruz (2009), quase a totalidade das políticas federais para a educação básica destinadas a estados e municípios estão vinculadas ao FNDE. Conforme a página oficial, o FNDE tem como:

Missão: prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos;
Visão: ser referência na implementação de políticas públicas.
Valores: compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo. (FNDE, 2020g)

A assistência técnica é realizada por meio do FNDE em programas que contemplam o apoio e suporte em referenciais especializados e teórico-científicos que a União oferece aos estados e municípios. Segundo o Cadernos de Estudos do PAR, a assistência técnica envolve:

[...] programas de capacitação de professores, funcionários, dirigentes ou membros dos conselhos da área de educação, programas de formação inicial de professores, realização de estudos, levantamentos e avaliações, disponibilização de sistemas e atendimentos técnicos institucionais coletivos ou individualizados. (FNDE, 2020e, p. 58)

A assistência financeira é baseada na transferência de recursos aos demais entes federados. Segundo Cruz (2009, p. 216), para o desenvolvimento das ações dos programas do FNDE, os recursos da assistência financeira são repassados aos demais entes “mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária”. Ainda de acordo com a autora, a assistência direta é baseada na compra e distribuição de itens aos entes federados, como por exemplo o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que visa a distribuição de livros para estudantes e docentes da educação básica.

A assistência automática sustenta-se em bases constitucionais ou legais para a transferência de recursos diretamente na conta corrente dos favorecidos, neste caso, divide-se em transferências constitucionais, previstas na Constituição Federal, a exemplo dos recursos da complementação do FUNDEB; e transferências legais, baseadas em legislações específicas, as quais têm-se como exemplo o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE),

o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

E quanto à assistência voluntária:

As transferências voluntárias, também chamadas de discricionárias, são os recursos financeiros repassados de um ente federado para outro, em decorrência da celebração de convênios, contrato de repasse, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Tais transferências podem ser feitas por decisão da instância transferidora ou por demanda do ente federado, por meio de projeto. (OLIVEIRA, CAVALCANTI, 2014, p. 39)

Entre os principais programas de assistência voluntária enfatizam-se as ações de Infraestrutura Escolar pelo Plano de Ação Articuladas (PAR) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), sendo que ambos buscam realizar reforma, ampliação e construção de instituições de ensino públicas no Brasil, este último foco deste trabalho.

Não obstante, para além da assistência técnica e financeira empregada pela União, cabe também ao governo federal decidir sobre as normas dos programas, pois, segundo Cavalcanti (2016, p. 183), a função supletiva e redistributiva “envolve também a ação normativa, o que lhe garante a autoridade decisória sobre a regulamentação de recursos e políticas”. Portanto, cabe também à união deliberar sobre a transferência de recursos e apoio técnico.

No que concebem as normas das transferências voluntárias aos programas de Infraestrutura Escolar e Proinfância, segundo o decreto nº 6.094/2007, “O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR”. Sudbrack e Farenzena destacam que “A União, através de programas de assistência técnica e financeira de caráter voluntário, insere o baixo IDEB como um dos requisitos para a efetivação desta assistência, desde que escolas ou municípios construam planos de ações articuladas” (2016, p. 58).

Portanto, a transferência de recursos voluntários ocorre mediante uma contrapartida dos demais entes federados. Esses programas atuam diretamente nos municípios e estados, visto que objetivam a construção, reforma e ampliação

de instituições de educação básica, portanto, constituem-se numa forma de colaboração da União com os demais entes federados.

A assistência voluntária por meio dos programas de Infraestrutura Escolar e Proinfância se torna fundamental para a ampliação do acesso à educação básica, na medida em que os entes federados ainda apresentam dificuldades e desigualdades tanto no âmbito técnico quanto no financeiro, as quais também se verificam na expansão das redes e vagas. Pois como visto no capítulo anterior, em algumas regiões ainda há falta de vagas e instituições para atender a toda a demanda da educação básica.

Considerando a importância das ações voluntárias do governo federal, principalmente os programas de construção de escolas e ampliação do acesso educacional, a próxima seção aborda sobre a elaboração do PAR que condiciona a assistência técnica e financeira para o acesso aos programas e ações de Infraestrutura Escolar e Proinfância.

3.1 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

O Plano de Ações Articuladas (PAR) foi implementado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, como principal eixo do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), que “tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2012). Pelo PDE o governo federal administrou a transferência de recursos voluntários a partir da elaboração do PAR (FNDE, 2020h) e da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE). De acordo com o artigo 1º, “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007).

Os entes federados podem aderir voluntariamente ao PMCTE, no entanto, a assistência técnica e financeira a partir das transferências voluntárias da União é realizada apenas com a adesão dos entes subnacionais, além de que resulta

na responsabilidade com o cumprimento de metas e diretrizes que visam a melhoria da qualidade da educação.

Além da adesão ao PMCTE, para receber apoio técnico e financeiro do governo federal é necessária a elaboração do PAR. Os estados, Distrito Federal e municípios devem desenvolver um plano plurianual com duração de quatro anos que contemple diversas áreas da política de educação com base em indicadores e informações sobre a realidade local. Pelo PAR realizado é que se concretizam as ações de assistência técnica e financeira pela União. Amorim (2016) afirma que o PAR é um dos principais instrumentos de colaboração entre os municípios e a União. Terto e Castro (2017, p. 218) discutem que o PAR é “instrumento utilizado pelo governo brasileiro para estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados, visando à melhoria da qualidade da educação básica”. Já Farenzena e Marchand (2013, p. 793) dizem que “O PAR orienta ou confere significado às ações dos municípios para que a educação evolua em termos de qualidade e atinja índices que atestem essa evolução positiva”.

Contudo, Terto, Castro e Sano (2017) afirmam que o PAR é o único modelo para acesso aos recursos voluntários destinados pela União, e que todos os municípios e os estados já aderiram tanto ao PMCTE e ao PAR. Para os autores:

[...] determinados governos, de modo especial o central, dada a arrecadação superior, podem utilizar-se do mecanismo de indução das políticas ao prestarem apoio tanto técnico quanto financeiro aos demais para implementação de uma determinada ação, como, por exemplo, o PAR, de modo que a cooperação, nesse caso, esteja atrelada a algum benefício recebido em troca. (2017, p. 401)

Sabendo das desigualdades e dificuldades financeiras como também técnicas entre os entes federados, entende-se a total adesão à política visto que a adesão é pré-condição de assistência voluntária. Conforme a legislação, o apoio da União irá ocorrer por quatro dimensões que compõem o PAR: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos e infraestrutura física escolar. Cada dimensão

tem as próprias ações e os indicadores necessários para sua verificação. Os indicadores com menores pontuações são considerados como prioritários¹².

A elaboração do PAR é baseada em um diagnóstico local da situação educacional, realizado com uma equipe local¹³ formada por diversos setores da educação incumbidos pelo planejamento tanto dos estados como dos municípios. O MEC presta auxílio nesse processo e na identificação das medidas a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação no estado e/ou município.

Com esse documento, os entes federados podem firmar os convênios e/ou termos de compromisso com o MEC visando à assistência financeira, desde que aprovados pelo comitê local. Dentre as ações de assistência financeira, encontram-se principalmente a pactuação de obras para a construção e infraestrutura de escolas. A elaboração do PAR, o monitoramento e termos de compromisso são registrados pela plataforma on-line Sistema Integrado de Monitoramento, Orçamento e Finanças do MEC (SIMEC).

O Decreto nº 6.094/2007, que implementa o PAR, também cria um indicador de avaliação de rendimento, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme o INEP (2020):

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Segundo o FNDE (2019, p. 29), “a partir do cálculo do Ideb em cada escola e em cada rede, é possível identificar onde estão as maiores fragilidades

¹² Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2007).

¹³ A equipe local deverá ser formada por: Dirigente municipal/distrital/estadual de educação; Técnicos da secretaria municipal/estadual de educação; Representante dos diretores de escola; Representante dos professores da zona urbana; Representante dos professores da zona rural; Representante dos coordenadores ou supervisores escolares; Representante do quadro técnico-administrativo das Escolas; Representante dos conselhos escolares; Representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver).

e para onde devem se dirigir os investimentos financeiros técnicos da união”. O IDEB também possibilita o acompanhamento do cumprimento das metas dispostas pelo PDE e PMCTE.

A elaboração do PAR municipal e estadual já foi realizada em três ciclos. O primeiro ciclo, entre 2007 a 2010, seguiu as orientações organizadas pelo Decreto nº 6.094/2007 com 52 indicadores, e tinha como objetivo o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados (FNDE, 2020e). O segundo ciclo teve vigência entre 2011 a 2014, com 82 indicadores, e segundo o FNDE as ações do PAR foram expandidas em relação ao anterior, pois “foram incluídas subações e metodologias inovadoras, atendimento às comunidades quilombolas, indígenas e escolas rurais” (p. 44).

Segundo Sudbrack e Farenzena, esse ciclo do PAR e sua implementação são inovadores, visto que em 2012 é aprovada a Lei nº 12.695, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União. Pois, conforme Marchand e Farenzena (2014, p. 801), “[...] o PAR passa a ter objetivos que antes eram do Plano de Metas, bem como instâncias de gestão e uma cadeia de responsabilidades, procedimentos e relações, que deixam claro que não se trata do PAR em si, ou seja, plano com diagnóstico, ações e subações”.

Também ocorrem mudanças nas transferências de recursos aos estados e municípios, pois os convênios são substituídos pela condição de assinatura dos termos de compromisso. Segundo Farenzena e Marchand (2014, p. 802), a mudança se fez “[...] necessária para imprimir mais celeridade no processo de transferência de recursos”, pois os termos de compromisso seriam mais abrangentes.

O terceiro ciclo entre 2016 a 2020 teve a elaboração do PAR com o alinhamento das metas propostas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). E segundo o Manual do Usuário Etapa Preparatória e Diagnóstico (FNDE, 2017, p. 2)

[...] para esse ciclo, também foram implementadas diversas melhorias, tanto de interface, visando à facilidade de utilização do SIMEC – Módulo PAR pelos usuários, quanto de conteúdo, com a disponibilização de dados a partir da integração do PAR com outros sistemas do Ministério da Educação, oferecendo diversas informações úteis ao diagnóstico das redes e à gestão da educação no município ou no estado.

Em abril de 2020 é publicada uma nova resolução que trata do apoio técnico e financeiro da União para os entes federados. O atual documento propõe a construção de um ranking para os estados e outro para os municípios a serem atendidos pelas ações e programas do PAR. As variáveis a serem analisadas pelo ranking estão dispostas no artigo 3º:

- II - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, considerando a média dos resultados do ensino fundamental I e II para os municípios e do ensino médio para os estados, e ambos para o Distrito Federal, priorizando aqueles com melhor desempenho em relação às respectivas metas estabelecidas;
- III - entes federados com o menor número de atendimentos no exercício anterior, considerando, prioritariamente, os que não foram contemplados com nenhuma iniciativa;
- IV - capacidade operacional do ente federativo, considerando a execução dos objetos pactuados no ciclo;
- V - vulnerabilidade socioeconômica, observado o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH dos entes federados; e
- VI - índice de distorção idade-série, considerando os indicadores de eficiência e rendimento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (FNDE, 2020a)

Com base nesse ranking, 60% dos recursos serão distribuídos entre os entes abaixo da média nacional e 40% dos recursos destinados aos estados e municípios que estão acima da média.

Garcia, Pereira e Ribeiro (2018) ressaltam a importância da política instaurada pelo PAR. No entanto, apontam uma política verticalizada, planejada pelo governo central para ser implementada pelos governos locais, pois estes devem planejar suas ações pelas diretrizes impostas, não havendo espaço para a colocação de suas diversidades. Almeida e Cabral Neto (2018) argumentam que os governos locais, principalmente os municípios, teriam poucas alternativas ao executar as ações, visto a carência de recursos destes entes. Segundo os autores:

O PAR trouxe ao município uma gama de oportunidades para apresentar suas demandas, com base na oferta de programas e ações que o MEC dispôs. Os entes municipais depararam-se com tantas proposições que abarcaram tudo o que puderam, ou seja, aceitaram as ofertas para não perder as oportunidades. (2018, p. 6)

No entanto, apesar dessas contrariedades, o PAR trouxe importantes avanços para a política educacional brasileira. De acordo com Farenzena e Marchand (2013), antes da implementação do PAR, na execução das políticas

federais eram vistos diversos traços do clientelismo, ou seja, uma troca de favores, em que municípios e estados com mais influências conseguiam mais recursos e políticas para sua região. Ainda, segundo as autoras, o PAR trouxe a oportunidade de todos os municípios terem acesso a essas ações e políticas, deixando de ser “um balcão de negócios”. Para Arruda e Santos (2017, p. 390), “mesmo que de forma regulada, disponibilizou aos estados e municípios acesso igual aos recursos e condensou num único Plano os programas e projetos como meio para sua obtenção”. E entre esses recursos, encontram-se os destinados a melhoria a ampliação da infraestrutura física das instituições de ensino brasileiras, importante avanço e participação da União para a expansão de escolas na educação básica.

3.1.1 As ações de infraestrutura física escolar

A infraestrutura é uma das quatro dimensões que contemplam o PAR. Na elaboração dos diagnósticos locais, a dimensão é composta por 22 indicadores analisados em quatro áreas, sendo: área 1: instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação; área 2: condições da rede física escolar existente; área 3: uso de tecnologias; área 4: recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais. Esses indicadores recebem pontuações entre 1 a 4. As construções escolares, objeto de estudo deste trabalho, encontram-se na área 2, com 13 indicadores, conforme o quadro a seguir.

QUADRO 1 – LISTA DE INDICADORES PRESENTES NA ÁREA DE CONDIÇÕES DA REDE FÍSICA ESCOLAR EXISTENTE NO PAR MUNICIPAL 2016-2020

Condições da rede física escolar existente	<p>1 – Biblioteca: instalações, espaço físico e organização.</p> <p>2 – Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.</p> <p>3 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana.</p> <p>4 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>5 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana.</p>
--	---

	<p>6 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>7 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil, na área urbana, em tempo integral.</p> <p>8 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil, em tempo integral, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>9 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental, em tempo integral, na área urbana.</p> <p>10 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental, em tempo integral, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>11 – Condições de mobiliário e equipamentos escolares na área urbana: quantidade, qualidade e acessibilidade.</p> <p>12 – Condições de mobiliário e equipamentos escolares no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas: quantidade, qualidade e acessibilidade.</p> <p>13 – Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.</p>
--	--

FONTE: Elaborado pela autora a partir do Caderno de Estudos Compactado do PAR (2020).

Semelhante aos indicadores do PAR Municipal, o PAR Estadual também apresenta indicadores referentes ao estado da infraestrutura e necessidade de novos prédios para o ensino fundamental e médio. O PAR Estadual também contempla o Distrito Federal, e neste ente específico são elaborados indicadores para a educação infantil.

As ações e programas de construção, reformas e ampliação se dão a partir dos indicadores 2 a 10, visto que estes avaliam tanto a infraestrutura física existente, como também a necessidade de novos prédios escolares para atender à demanda. Com a análise desses indicadores, e de acordo com os critérios do PAR, são firmados pactos para essas obras do FNDE com os estados e municípios.

QUADRO 2 – LISTA DE INDICADORES PRESENTES NA ÁREA DE CONDIÇÕES DA REDE FÍSICA ESCOLAR EXISTENTE NO PAR ESTADUAL 2011-2014

Condições da rede física escolar existente	<p>1 – Biblioteca: instalações, espaço físico e organização.</p> <p>2 – Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.</p> <p>3 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana.</p> <p>4 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>5 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino médio na área urbana.</p>
--	---

	<p>6 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino médio no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>7 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental, em tempo integral, na área urbana.</p> <p>8 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental, em tempo integral, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>9 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino médio na área urbana.</p> <p>10 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino médio no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>11 – Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade.</p> <p>12 – Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.</p> <p>13 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana. (Somente para o DF)</p> <p>14 – Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. (Somente para o DF)</p> <p>15 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana.</p> <p>16 – Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p>
--	--

FONTE: Elaborado pela autora a partir do Instrumento Diagnóstico PAR Estadual 2011-2014 (2011).

De acordo com a Resolução nº 24, de 2 de julho de 2012, artigo 2º, a assistência é

concedida exclusivamente aos entes federados que tenham elaborado seu PAR, e o submetido à aprovação do Comitê Estratégico do PAR, além ter validado o Termo de Compromisso, Anexo I, no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC, e que tenham os seus projetos técnicos de engenharia aprovados pelo FNDE. (FNDE, 2012)

Os municípios e estados poderão elaborar projetos próprios para a aprovação do FNDE, desde que sigam os critérios estabelecidos. Também são disponibilizados projetos padronizados¹⁴ para as construções de instituição de ensino, que são escolhidos conforme a demanda e as características a serem atendidas. Os projetos padrão estão listados no Quadro 3.

QUADRO 3 – PROJETOS PADRÃO DE ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DISPONIBILIZADOS PELO FNDE, BRASIL, 2020

¹⁴ Disponíveis em: <https://www.fnde.gov.br/programas/par/eixos-de-atuacao/infraestrutura-fisica-escolar>. Acesso em: 1 jun. 2021.

Nome	Capacidade	Localidade	Área
Projeto Espaço Educativo – 1 sala	60 estudantes 30 estudantes em tempo integral	Rural	113,96 m ²
Projeto Espaço Educativo – 2 salas	120 estudantes 60 estudantes em tempo integral	Rural	208,33 m ²
Projeto Espaço Educativo – 4 salas	240 estudantes 120 estudantes em tempo integral	Urbana Rural	740,88 m ²
Projeto Espaço Educativo – 4 salas com quadra	240 estudantes 120 estudantes em tempo integral	Urbana Rural	1.208,87 m ²
Projeto Espaço Educativo – 6 salas	360 estudantes 180 estudantes em tempo integral	Urbana Rural	867,79 m ²
Projeto Espaço Educativo – 6 salas com quadra coberta	360 estudantes 180 estudantes em tempo integral	Urbana Rural	1323,11 m ²
Projeto Espaço Educativo – 12 salas	780 estudantes 390 estudantes em tempo integral	Urbana	3.228,08 m ²

FONTE: Elaborado pela autora a partir de FNDE (2020).

Os projetos padrão visam atender tanto as especificidades das áreas urbanas e rurais assim como a capacidade necessária para cada localidade. Esses projetos também reforçam a atenção da União para as ações de infraestrutura escolar e consequente expansão da educação básica ao levar projetos e construções escolares para os estados e municípios brasileiros, visto que, a partir de 2007, com o PDE e o PMCTE, a União passou a desenvolver projetos e ações mais consistentes no âmbito da infraestrutura escolar. Segundo Schneider (2014, p. 122), até então o contexto e as legislação “mostram que o papel do Estado Nacional frente às condições materiais da escola foi incipiente. Apesar de períodos que houve uma atenção maior, as ações não foram suficientes para organizar uma rede de escolas mais equitativas”.

No que tange a construção, reforma e ampliação das instituições de educação infantil, é disponibilizado o Programa Proinfância que visa “garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil” (FNDE, 2020c); assim como também ocorrem construções e reformas de escolas via a Infraestrutura Escolar Física do PAR. As características sobre esse programa, seus projetos e ações estão especificadas a seguir.

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

O programa Proinfância tem como objetivo ampliar o acesso de crianças a creches e escolas, e também a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil (FNDE, 2020c). Foi instituído pela Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007, a qual estabelece as diretrizes e os critérios para a assistência técnica e financeira da União no âmbito do Proinfância. De acordo com a resolução, a importância do programa se dá:

CONSIDERANDO a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino;
CONSIDERANDO o firme propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de Educação Infantil;
CONSIDERANDO que a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil é uma realidade em muitos municípios e,
CONSIDERANDO a necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede física escolar de Educação Infantil para ajustá-las às condições ideais de ensino-aprendizagem. (FNDE, 2007)

O estudo de Pires (2017) identifica o Proinfância como principal instrumento do governo federal para a efetivação do acesso à educação infantil. Com o programa foi oportunizado o crescimento e a expansão da rede pelos municípios, especialmente os de menor porte. É um programa destinado aos municípios e Distrito Federal e com atuação prioritária aos que forem classificados em três dimensões:

- a. Populacional: prioridade aos municípios com maior população na faixa etária considerada, maior taxa de crescimento da população nesta faixa e com maior concentração de população urbana;
- b. Educacional: prioridade aos municípios com menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental e com maiores percentuais de professores com formação em nível superior;
- c. Vulnerabilidade social: prioridade aos municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação infantil. (BRASIL, 2007)

Os municípios interessados em aderir ao Proinfância devem obrigatoriamente aderir ao PMCTE, e preencher o PAR com a situação e o

diagnóstico local. No entanto, deverão levar em conta as condições mínimas para a construção de creches e pré-escolas:

- Demanda mínima conforme o projeto escolhido, com base em dados do Censo Escolar.
- Dominialidade do terreno por parte do órgão interessado.
- Terreno que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola.
- Para Escola tipo B e tipo 1 dimensões mínimas de 40,00 x 70,00m.
- Para Escola tipo C e tipo 2 dimensões mínimas de 45,00 x 35,00m.
- No caso de Escola tipo B e tipo 1 o terreno deve estar localizado em área urbana.
- No caso de Escola tipo C e tipo 2 o terreno pode estar localizado em área urbana ou área rural.
- No caso de projetos “Tipo A” não há limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno. (FNDE, 2020c)

Os tipos dos quais tratam as condições mínimas referem-se aos projetos arquitetônicos para as obras de construções escolares, sendo projeto tipo 1; projeto tipo 2; projeto B; e projeto C, projetos padrão FNDE (descritos no Quadro 3). Já os do tipo A são projetos próprios elaborados pelo proponente, que podem ser realizados pelos municípios participantes do Grupo 1 do Programa de Aceleração e Crescimento (PAC).

QUADRO 4 – PROJETOS PADRÃO PARA O PROINFÂNCIA, BRASIL, 2020

Nome	Capacidade	Área
Projeto Tipo 1	376 crianças 188 crianças em tempo integral	1.317,99 m ²
Projeto Tipo 2	188 crianças 94 crianças em tempo integral	775,68 m ²
Projeto Tipo B	224 crianças 112 crianças em tempo integral	991,05 m ²
Projeto Tipo C	120 crianças 60 crianças em tempo integral	668,30 m ²

FONTES: Elaborado pela autora a partir do FNDE (2020).

O FNDE também propõe a construção de escolas de educação infantil do projeto tipo B e C a partir de metodologias inovadoras (MI) que têm como vantagens a agilidade e qualidade do processo licitatório, menor preço, agilidade na construção, qualidade na construção e limpeza da obra e sustentabilidade. Segundo o FNDE (2020d), “as MI são mais abrangentes e englobam alguns termos comumente utilizados: painéis e elementos pré-moldados e pré-fabricados, monoblocos etc.”.

O diagnóstico de Antunes (2018) salienta a ampliação das matrículas na pré-escola entre 2014 a 2015. Segundo a autora, o fato deve-se à emenda 59/2009 e ao programa Proinfância. Ela também define que “essas políticas públicas tiveram como foco direcionar recursos para ampliar a oferta do número de vagas na EI, permitindo o acesso a milhares de crianças” (2018, p. 128).

No entanto, também são pontuadas falhas nas ações do Proinfância, visto que somente esse programa não foi suficiente para cobrir o *deficit* no atendimento, sobretudo das crianças de 0 a 3 anos (PIRES, 2017). Além do mais, nem todas as instituições autorizadas e financiadas foram construídas e entregues, dificultando a expansão da rede de educação infantil, assim como a redução da demanda manifesta por creche (ANTUNES, 2018; LIMA, 2018; PIRES, 2017; SANTOS, 2017).

Levando em consideração esses exemplos de obras que não foram construídas ou tenham sido paralisadas ou canceladas, e, portanto, não foram entregues, a próxima seção aborda sobre a eficácia e a efetividade das políticas e conforme este estudo nos programas do PAR e Proinfância.

3.3. ANÁLISE DAS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL: EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA

A avaliação é um dos eixos que integram o ciclo das políticas públicas, sendo um processo muito importante, principalmente em vista que essa ação pode “garantir um processo permanente de aperfeiçoamento dos programas sociais e, sobretudo, para que estes cumpram de forma satisfatória os seus objetivos” (BUZZAR, FABRÍCIO, 2007, p. 229). A avaliação é um processo bastante amplo e abrangente e pode ser realizada de diversas formas e com diversos elementos de análise.

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), é possível realizar uma avaliação política e uma avaliação de política. Segundo os autores, “por *avaliação política* entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (1986, p. 108). Por *avaliação de políticas* concebe-se um processo mais amplo que possa ser base de demais decisões políticas, analisando objetivos,

processo de implementação bem como os modelos analíticos empregados, visando compreender se “a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?” (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986, p. 109). A avaliação de política também verifica o impacto da política na área social, visto que o “impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos” (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986, p. 110).

Em uma avaliação de política, os modelos analíticos podem ser variáveis de acordo com as características da política, no entanto, toda análise deve ser realizada a partir de uma medida que também pode ser variável. Segundo Sano e Filho (2013, p. 39), “A temática da avaliação é bastante ampla, daí a necessidade de delimitação dos principais critérios que se deseja estudar diante dos infindáveis questionamentos que podem ser elaborados na etapa de avaliação”. Neste trabalho propõe-se realizar uma análise dos programas do governo federal para a construção de escolas na educação básica aproximando-se dos conceitos de eficácia e efetividade.

O conceito de eficácia está ligado aos fins, portanto, ao cumprimento dos objetivos definidos para a política ou para o programa (SOUZA, SILVA, 2015), sendo considerada como integrante da avaliação de metas. Logo, a eficácia “resulta da relação entre metas alcançadas *versus* metas pretendidas” (SANO, FILHO, 2013, p. 39). A efetividade é relativa à avaliação de impactos e “está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social” (SANO, FILHO, 2013, p. 40). Segundo Castro (2006, p. 5),

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Essas são medidas importantes para a avaliação de políticas, visto que com elas pode-se ter o conhecimento dos principais efeitos durante ou após a finalização da política em curso, seja a partir da observação dos objetivos, bem como sob a ótica da população-alvo das ações. A eficácia e a efetividade são medidas importantes tanto para as organizações públicas quanto privadas. De

acordo com Souza e Silva (2015), em relação à administração pública, a adoção de medidas de avaliação pode proporcionar um acesso mais igualitário às políticas públicas, assim como a inserção dos indivíduos na discussão das ações realizadas.

Silva (2016) critica a utilização desses princípios na educação, sobretudo cunhados de um viés economista e neoliberalista, assim como os conceitos vindos da área privada, pois,

Redunda de tal modelo de gestão e de efetividade escolar a diversificação e segmentação na cobertura e qualidade de ensino, além da conseqüente desigualdade na distribuição da educação, que se constitui, nessa perspectiva, como um bem de consumo, ao invés de considerá-lo como um bem imaterial e um direito fundamental legitimado nas sociedades democráticas. (2016, p. 16)

A autora busca ressignificar esses termos advindo das teorias da administração pública, trazendo as noções de eficácia e efetividade ligadas ao atendimento das necessidades e políticas educacionais. Logo, “a eficácia de um sistema educativo não resulta unicamente de uma medida objetiva, sendo também objeto de representações sociais” (SILVA, 2016, p. 21). O conceito de efetividade educacional

se caracteriza pela constante avaliação das políticas públicas, exponencialmente àquelas do setor educacional, pautada no estreitamento entre objetivos explicitados/legitimados e resultados obtidos, constituindo processo de análise e, simultaneamente, de aprimoramento das estratégias e mecanismos adotados para o alcance dos objetivos enunciados; devendo-se instalar um *continuum* na política pública. (SILVA, 2016, p. 26)

Conforme Figueiredo e Figueiredo (1986), de acordo com a natureza do impacto, a efetividade pode ser avaliada como objetiva, subjetiva ou substantiva. A primeira, objetiva, “é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o **antes** e o **depois** da execução do programa” (p. 116, grifos no original). A efetividade substantiva visa à “aferição de mudanças psicológicas, de mudanças nos sistemas de crenças e valores” (p. 116), assim como o bem-estar da população. E na análise da efetividade substantiva, “o critério de aferição das mudanças qualitativas e nas condições de vida da população-alvo” (p. 117). Segundo Silva (2016, p. 20), existe mais dificuldade em analisar a efetividade substantiva, visto “demandar resultados para além da política em questão”. Para

a autora, “a avaliação de impacto na efetividade objetiva e seus desdobramentos nas demais efetividades é condição prévia para a pretensão de aferição das demais efetividades (subjéctiva e substantiva)” (2016, p. 20).

Na análise das obras dos programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar – PAR, busca-se entender o processo de implementação que pode ser compreendido como a eficácia da política de construções escolares pelo balanço das metas empreendidas, os números de obras pactuadas, a relação entre o número de obras planejadas e o número de obras concluídas, assim como se a metodologia de construção se deu conforme o planejado ou pactuado.

Tendo em vista que o objetivo desses programas é ampliar o número de instituições, melhorar a infraestrutura física e ampliar o acesso à educação básica no Brasil, portanto, espera-se que a partir das construções concluídas ocorram os objetivos propostos. Esse processo relaciona-se às características da análise da efetividade, sobretudo a efetividade objetiva.

Portanto, neste trabalho concebe-se a eficácia como a análise das obras construídas e concluídas via assistência técnica e financeira da União a partir dos programas Infraestrutura Escolar e Proinfância. E adota-se a efetividade objetiva como a análise quantitativa entre o número de instituições existentes antes dos programas e se os programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar implicaram na ampliação do número de instituições e do acesso à educação básica no Brasil.

No próximo capítulo, é apresentado o percurso metodológico adotado para a análise das obras de construções de escolas realizadas pelo governo federal, assim como as escolhas adotadas para a análise com o banco de escolas do Censo Escolar, visando verificar a eficácia e a efetividade objetiva.

4 ESCOLHAS METODOLÓGICAS NA ANÁLISE DAS CONSTRUÇÕES ESCOLARES

Este estudo de caráter quantitativo visa realizar uma análise das construções escolares com base nos programas de infraestrutura escolar no âmbito do governo federal. De acordo com Selz (2015, p. 34), as análises quantitativas podem assumir diversas funções, tais como: “[...] ela permite confirmar ou informar determinadas hipóteses, apurar outras, definir os contornos do objeto de estudo, abordar novas perspectivas”. Gatti (2004) destaca que a metodologia quantitativa é pouco utilizada na área da educação, no entanto, segundo a autora, “[...] há problemas educacionais que para sua contextualização e compreensão necessitam ser qualificados através de dados quantitativos” (2004, p. 13). Ainda, para a autora, é muito importante que os educadores se apropriem dessa metodologia, visto que a grande maioria das técnicas estatísticas mais elaboradas é realizada por outros profissionais “(economistas, físicos, estatísticos, sociólogos, psicólogos etc.). Com isto, interpretações e teorizações nem sempre incorporam as discussões em pauta no campo das reflexões sobre a educação” (GATTI, 2004, p. 14).

A proposta metodológica deste estudo está ancorada em três etapas que têm como fonte de dados um banco administrativo (Módulo Obras 2.0 – SIMEC) e os levantamentos do Censo Escolar (2010 a 2019). Na primeira etapa, buscou-se compreender o banco de dados do Módulo Obras 2.0, identificando as obras conforme os respectivos programas, o tipo de obras e projetos, a situação das construções, pela análise de frequências univariadas e bivariadas. Na segunda etapa, foram analisados apenas os dados de obras concluídas, verificando o aporte financeiro da União destinado às obras de construções de acordo com as suas características. Nessas duas primeiras etapas, as análises serão realizadas pelo critério de eficácia, discutido anteriormente.

A terceira etapa refere-se ao trabalho com os dados do Censo Escolar. A intenção inicial era cotejar os dados de obras concluídas com o banco do Censo Escolar, analisando o acesso e o atendimento dessas novas instituições de ensino.

No entanto, devido a dificuldades encontradas com o trabalho do Módulo de Obras 2.0, que serão descritas a seguir, optou-se por realizar uma aproximação das obras concluídas com os dados de escolas do Censo Escolar, além de analisar o quanto elas representam no conjunto de novas escolas no país.

A escolha do período de análise deve-se ao fato de os programas estudados, PAR e Proinfância, serem instituídos em 2007, e o banco de dados do Módulo Obras 2.0 apresentar dados a partir deste ano; e o ano de 2019, por ser o ano com a disponibilização mais recente dos dados, quando do início do trabalho com essa base de dados.

Busca-se também desenvolver uma metodologia para a análise do Módulo Obras 2.0, visto que esses dados, a partir da disponibilização nessa plataforma de acesso público, são pouco explorados, devido ao pequeno número de estudos encontrados com os dados públicos da Transparência de Obras. Falciano, Nunes e Santos (2019) observaram os efeitos do programa Proinfância em um projeto específico, onde buscou-se cotejá-los com o Censo Escolar. No entanto, os autores utilizaram um menor recorte de pesquisa e relatam que fizeram uma busca manual, além de que entraram em contato com órgãos públicos para obter dados das escolas de educação infantil concluídas por essa ação. A Controladoria-Geral da União (CGU) realizou em 2017 a avaliação do programa Proinfância e disponibilizou o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80 – Implantação de Escolas para Educação Infantil, no qual constam dificuldades sobre o acesso aos dados do SIMEC e a falta de informações sobre as escolas construídas pelo programa que estão em efetivo funcionamento. No entanto, ambos os estudos utilizam dados do sistema privado do Módulo de Obras 2.0.

A seguir apresentam-se as características, intervenções e operações realizadas nos bancos de dados selecionados para este estudo.

4.1 MÓDULO OBRAS 2.0

No Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério de Educação (SIMEC) são disponibilizados os dados para transparência pública

referentes às obras realizadas pelos programas do FNDE. As obras são disponibilizadas no Módulo Obras 2.0 tanto para acesso público quanto para acesso privado ao gestor público. Segundo o site do SIMEC (2020), “O acesso público ao Módulo Obras 2.0 possibilita ao cidadão acompanhar a execução dos recursos públicos transferidos pelo FNDE destinados à construção de creches, escolas e quadras poliesportiva”. Ele também afirma a participação de todos para a fiscalização dos recursos públicos destinados a esse fim via o acesso do Módulo Obras 2.0.

Destaca-se a relevância de esses dados estarem disponibilizados no Módulo Obras 2.0 de modo público, destinando uma página da internet apenas para essa finalidade. Ao acessar o endereço público do SIMEC e Módulo de Obras 2.0 (<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>), a tela inicial apresenta um mapa do Brasil interativo, indicando ao usuário a escolha de um Estado para acessar a obra referente ao seu município. Ao escolher uma UF, a tela seguinte apresenta a opção de escolha de município, bairro, rede pública de ensino, tipo de projeto e obra ou também a opção de realizar o download de todas as informações sobre as obras. Para este trabalho, utilizou-se a opção de baixar todos os dados de obras, que foi realizada em 29/06/2020, do qual decorrem as análises realizadas neste e no próximo capítulo. Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), o SIMEC é “diariamente alimentado pelos entes federativos e, por consequência, os dados nele presentes são dinâmicos. Assim, relatórios extraídos em dias diferentes podem gerar divergências de números e situação das construções” (BRASIL, 2017, p. 11).

O download do arquivo é feito em formato csv (valores separados por vírgulas) e abrange as informações de todas as obras em instituições de ensino entre 2007 a junho de 2020, contendo 29.254 casos e 57 variáveis. Ao abrir o banco de dados, encontrou-se uma primeira dificuldade, pois não há dicionário e/ou glossário, dificultando a compreensão das variáveis e dos casos. A opção de escolha e não de download, apesar de intuitiva, também não traz uma descrição das variáveis, apenas retrata de forma mais simples, visto que separa em categorias: dados de obras e acompanhamento de obras, assim como também apresenta fotografias, no entanto, são as mesmas informações presentes no arquivo baixado, com exceção das fotos.

Segundo o estudo da CGU, o acesso público ao Módulo de Obras 2.0 não contempla todas as informações presentes no acesso privado dos gestores, entre estas:

- Ordem de Serviço;
- Cronograma de execução;
- Relatórios de vistoria da obra (e seus componentes);
- Relatório de vistoria de terreno;
- Planilha orçamentária;
- Planta baixa da obra pleiteada;
- Estudo de demanda; e
- Relatório de fiscalização (e seus componentes). (BRASIL, 2017, p. 67)

Portanto, também põe obstáculos ao acesso e à participação dos cidadãos, pois apesar da página *on-line*, ainda não se têm todos os esclarecimentos, sendo necessário buscá-lo em outras páginas do FNDE para sua melhor compreensão, assim como exige-se um certo conhecimento em finanças públicas. Relata-se também a não existência de um tutorial ou documento específico para o uso da plataforma pelo cidadão, apenas documentos que orientam o gestor público para o preenchimento de dados no acesso privado pelo Módulo de Obras 2.0 do SIMEC, os quais foram utilizados para a análise das variáveis e informações utilizados neste banco. Além desses fatores, a CGU (BRASIL, 2017) também descreve que na página do FNDE na internet não há *links* que direcionem para a página do Módulo de Obras 2.0. A CGU também destaca que:

Muito embora o FNDE tenha desenvolvido página específica para tratar do Proinfância, há informações da execução do Programa que não são de acesso público. Temas relevantes para a adequada transparência ativa de informações para a sociedade não são contemplados ou estão incompletos. Em alguns casos verifica-se que existe informação na Internet, todavia não é relacionada na página própria do programa. (BRASIL, 2017, p. 68)

Apesar das dificuldades, o banco de dados foi imputado para um software de análise estatísticas em vista a compreender as informações contidas nesse arquivo. A lista com as variáveis originais e categorias presentes neste banco encontra-se no Apêndice 1.

A tabela a seguir apresenta os tipos de obras que são encontradas no Módulo Obras 2.0. Além das obras de construções, foco deste trabalho e que

compõem 85,5% dos dados, também aparecem ações de ampliação, ampliação/reforma, instalações e reforma. Para tanto optou-se por excluir inicialmente da análise as obras de instalações, reformas e ampliação/reforma, pois não atendem aos objetivos deste estudo. Em relação a ampliação/reforma, excluiu-se devido à falta de clareza associada a esse termo e não ser possível associar se essa ação tem relação com a construção de salas de aula. Observa-se também que 413 obras não são identificadas conforme o tipo, portanto, também foram excluídas.

TABELA 5 – OBRAS REALIZADAS PELOS PROGRAMAS DE CONSTRUÇÕES ESCOLARES, BRASIL, 2007-2020

Obras	Frequência	%
Ampliação	1.384	4,7
Ampliação/Reforma	471	1,6
Construção	25.019	85,5
Instalações	13	0
Reforma	1.954	6,7
Não Identificado	413	1,4
Total	29.254	100

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

Também foram analisados os tipos de projetos existentes nesse banco de dados (Tabela 5). Esses projetos referem-se a todas as obras realizadas por meio do FNDE. No total de obras, incluem-se tanto as referente às escolas, assim como ampliação, construção e quadra escolar.

Verificando os projetos de ampliação (5,7%), observou-se também a falta de clareza em qualificar essas ampliações como referentes a salas de aula, devido a esse fator, optou-se por não realizar análises nesses projetos, que também foram excluídos da análise, tanto da variável tipo de obra como também tipo de projeto.

Além desses, com base nos tipos de projetos, também foram excluídos os referentes à quadra escolar, tanto de construção como também de cobertura reforma; não identificado, construções e demais ampliações. Optou-se também em retirar as obras referentes ao espaço educativo ensino médio profissionalizante, que estão no âmbito do programa Brasil Profissionalizado, que não será abordado neste trabalho.

TABELA 6 – TIPO DE PROJETO DE OBRAS, BRASIL, 2007-2020

Projetos	Frequência	%
Ampliação	1.663	5,7
Ampliação Módulo Infantil em Escolas	3	0,0
Ampliação Módulo Tipo B	9	0,0
Ampliação Módulo Tipo C	2	0,0
Cobertura De Quadra Escolar - Projeto Próprio	538	1,8
Cobertura De Quadra Escolar Grande - Projeto FNDE	777	2,7
Cobertura De Quadra Escolar Pequena - Projeto FNDE	2.059	7,0
Construção	23	0,1
Escola 04 Salas com Quadra - Projeto FNDE	3	0,0
Escola 06 Salas com Quadra - Projeto FNDE	36	0,1
Escola com projeto elaborado pela concedente	53	0,2
Escola com Projeto elaborado pelo proponente	791	2,7
Escola de Educação Infantil Tipo A	370	1,3
Escola de Educação Infantil Tipo B	3.460	11,8
Escola de Educação Infantil Tipo C	1.464	5,0
Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)	4	0,0
Escola Infantil - Tipo C (Projeto Novo)	1	0,0
Espaço Educativo - 01 Sala	397	1,4
Espaço Educativo - 02 Salas	899	3,1
Espaço Educativo - 04 Salas	902	3,1
Espaço Educativo - 06 Salas	2.060	7,0
Espaço Educativo - 08 Salas	48	0,2
Espaço Educativo - 10 Salas	22	0,1
Espaço Educativo - 12 Salas	667	2,3
Espaço Educativo Ensino Médio Profissionalizante	265	0,9
MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	959	3,3
MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	382	1,3
Projeto 1 Convencional	1.326	4,5
Projeto 2 Convencional	1.048	3,6
Projeto Tipo B - Bloco Estrutural	33	0,1
Projeto Tipo C - Bloco Estrutural	13	0,0
Quadra Escolar Coberta - Projeto Próprio	963	3,3
Quadra Escolar Coberta Com Palco - Projeto FNDE	722	2,5
Quadra Escolar Coberta Com Vestiário - Projeto FNDE	5.294	18,1
Quadra Escolar Coberta e Vestiário - Modelo 2	56	0,2
Reforma	1.934	6,6
Não Identificado	8	0,0
Total	29.254	100,0

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

Com essa análise buscou-se conhecer as características referentes a esses projetos no site do FNDE (<https://www.fnnde.gov.br/>), os quais são apresentados de acordo com os seus programas. Referente ao PAR, o site

disponibiliza os projetos arquitetônicos tanto para a construção de escolas, como também para a construção e cobertura de quadras esportivas. Já no programa Proinfância, têm-se a disponibilização dos projetos de construção e ampliação de escolas de educação infantil.

Contudo, não foram encontrados todos os projetos listados pelo Módulo Obras 2.0 nos endereços oficiais do FNDE. Entre os quais: Espaço Educativo – 08 salas; e Espaço Educativo – 10 salas. Em razão da importância do projeto arquitetônico, sobretudo para o conhecimento referente ao número de salas e estudantes a serem atendidos por escolas, entrei em contato com o FNDE em busca desses projetos e alguns esclarecimentos, no entanto, até o fechamento desta versão não obtive um retorno.

Afora esses projetos faltantes, também se notou a diferença de nomenclatura utilizada nos dados do Módulo Obras 2.0 e o site do FNDE. Entre esses, pode-se citar o Projeto 1 Convencional e o Projeto 2 Convencional, os quais recebem a nomenclatura de Projeto Tipo 1 e Projeto 2 no FNDE.

O FNDE traz esses projetos separados pelos programas PAR e Proinfância. Contudo, o banco do Módulo Obras 2.0 não realiza essa distinção e não apresenta uma variável sobre os programas. Portanto, criou-se uma variável para identificar esses programas a partir da variável Tipo de Projetos. Contudo, os tipos de projetos elaborados pela concedente e proponente não puderam ser categorizados conforme os programas, por serem projetos próprios que podem estar vinculados tanto ao PAR quanto ao Proinfância, portanto agrupou-se em uma única categoria devido apresentarem características próximas e não apresentarem informações sobre número de salas, área, número de crianças a serem atendidas etc.

Em relação às demais variáveis independentes, também se observaram algumas discrepâncias. A variável Tipo de Ensino/Modalidade apresenta apenas resultados para educação básica. Contudo, buscando mais esclarecimentos, verificou-se a existência da variável Nome. Nela, encontraram-se algumas obras que indicavam construção, reforma e/ou ampliação em instituições de ensino superior. A partir deste achado, procedeu-se então para uma análise e classificação manual das 14.757 obras que restaram após as exclusões já realizadas. Na classificação manual, investigaram-se as obras existentes,

objetivando mais confiabilidade dos dados disponíveis, categorizando-os em obras de ensino superior, etapas e modalidades da educação básica, sem identificação, obras de construção, obras do PAR e Proinfância, construção de salas e construção de quadras/ginásios, emendas parlamentares. De acordo com o objetivo deste estudo, excluíram-se os casos com informações do ensino superior, construção de quadras/ginásios e de construção de salas, emendas parlamentares, visto que apenas a informação de salas não é suficiente para a análise. Restaram então 14.058 obras que serão exploradas nos próximos capítulos.

Segundo a CGU (BRASIL, 2017, p. 13):

As informações extraídas do Simec – principal ferramenta de monitoramento do Programa – são deficientes em termos de confiabilidade, atualização e consistência. Foram constatadas incertezas na quantidade efetiva de obras concluídas, incorreções nos percentuais de execução física das edificações, imprecisão acerca da data de término da construção – e conseqüentemente, diagnóstico do seu atraso -, falha nos parâmetros de definição de obra em execução e paralisada. Tudo isso compromete o monitoramento e a tempestividade das intervenções na Ação Governamental com a finalidade de corrigir problemas em sua execução.

Ainda segundo a CGU, o sistema do Módulo de Obras 2.0 permite ao gestor público migrar para o status de obra “concluída” a partir de 90% de execução, portanto, apenas a partir dessa variável não é possível verificar se a obra realmente está concluída. Devido a essa informação, optou-se por trabalhar com as obras concluídas que apresentem a execução igual a 100%.

As variáveis Termo/Convênio, Data de Assinatura do Contrato e Data do Término do Contrato foram separadas, visando analisar apenas o ano presente nesses dados. Não obstante, algumas obras não apresentam essas informações ou estão em falta, sendo incompatíveis com o formato dia/mês/ano. Esses dados são de grande relevância, sobretudo quando estão sendo ou foram realizadas as obras, apesar da não existência do termo/convênio ou a data de contrato com a empreiteira.

Os responsáveis pelo preenchimento dessas informações são os gestores públicos municipais ou estaduais, de acordo com a dependência administrativa da obra a ser realizada. Eles devem preencher e enviar as informações por meio do SIMEC para o FNDE. Segundo as orientações gerais, “as informações sobre

execução da obra no sistema SIMEC, módulo obras 2.0, devem ser atualizadas, no máximo, mensalmente, inserindo vistorias, as informações nas abas e toda documentação necessária” (FNDE, 2013a, p. 2).

Conforme Almeida e Neto (2018, p. 10), inicialmente os gestores tinham muitas dificuldades no uso da plataforma do SIMEC, mas “observa-se que a dificuldade de manuseio do SIMEC foi sendo minimizada com a repetição do uso da ferramenta, no entanto, quanto ao conteúdo, a superação das dificuldades é mais lenta”.

Foram criadas também duas variáveis. A variável *duração de contrato* e a diferença *do valor do contrato e valor pactuado com o FNDE*. Para a construção da primeira, utilizou-se o cálculo entre a variável *ano da assinatura do contrato* com a *ano de término de contrato*. E para a segunda, empregou-se a variável *valor pactuado com o FNDE* e a variável *valor do contrato*. Os valores das obras foram atualizados por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Devido ao banco não apresentar a data sobre a finalização da obra, optou-se por realizar o cotejamento com o banco de escolas do Censo Escolar a partir do total de obras concluídas por meio do governo federal nos programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar – PAR. Para o cotejamento, agregaram-se os dados por município, região e estado de acordo com os programas abordados.

Apesar das adversidades percorridas na construção de uma metodologia de análise do banco do Módulo Obras 2.0, ele se apresenta como uma boa fonte de dados sobre as obras pactuadas entre o FNDE e os estados e municípios por meio dos Programas PAR e Proinfância. Para mais de essa ser a única fonte com esses dados, reconhece-se a importância e a riqueza desses dados, além de estarem disponíveis para acesso público em uma plataforma direcionada a esse fim.

Os resultados da análise serão apresentados com base em análises univariadas e bivariadas das variáveis dependentes e independentes desse banco de dados, cotejando-se então apenas as obras concluídas com os resultados do Censo Escolar, e devido ao ano de 2019 ser o de mais recente disponibilização do censo, optou-se por trabalhar com os dados do Módulo de Obras 2.0 até esse ano. Para a análise dos valores empregados pelo FNDE e

valor total do contrato foram excluídos valores atípicos que pudessem comprometer os resultados das medidas descritivas.

As demais características do trabalho com o Censo Escolar são explicitadas em seguida.

4.2 BANCO DE ESCOLAS DO CENSO ESCOLAR

Os bancos do Censo Escolar estão disponíveis para acesso e download no endereço oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Foram realizados o download dos microdados dos anos de 2007 a 2019. Os dados também foram imputados em um software estatístico.

As variáveis foram renomeadas, acrescentando o ano a qual pertencem os dados, como por exemplo: `DEPENDENCIA_2007`. Após realizar esse procedimento, foram mesclados em um único arquivo todos os bancos de escolas entre de 2007 a 2019.

Nesse banco de dados, a variável principal de interesse é a situação de funcionamento que apresenta se a escola está em atividade, paralisada ou foi extinta. Com essa variável busca-se a aproximação com o banco de dados Módulo de Obras 2.0, visto que a partir dela é possível verificar o movimento das escolas, desde a sua abertura e/ou fechamento.

Para observar essa condição, foi criada uma variável que apresenta a situação geral de cada escola entre o período de 2007 a 2019, utilizando a função “concatenar”. Inicialmente as variáveis foram transformadas em “string”, ou seja, em sequência de caracteres/texto, e o concatenar para unir as strings de todos os anos.

Também foi criada uma variável para identificar o tipo de ensino da escola, verificando se atende a educação de jovens e adultos (EJA), ensino profissional, atendimento educacional especializado (AEE) e/ou ensino regular.

Contudo, também se observaram algumas divergências ao analisar a variável de situação geral, pois algumas escolas “somem” durante a série histórica, fato que não deveria ocorrer em virtude da existência da categoria extinta. Assim como algumas escolas que já estavam extintas voltaram a estar

paralisadas, ou, escolas extintas em anos anteriores voltaram para a categoria extinta no ano do censo.

Devido às dificuldades encontradas na análise do banco de obras (Módulo Obras 2.0), optou-se por trabalhar com os dados a partir de 2009, visto que o prazo para a execução das obras de instituições de ensino é de até 2 anos, portanto, consideramos como novas escolas o ano de 2010, pois seria o prazo ideal para entrar em funcionamento uma instituição pactuada no ano de 2007. Por conta das escolas que “somem” do banco, realizou-se um filtro considerando apenas as instituições que estavam em funcionamento no ano de 2019, dado que se têm a hipótese de que uma escola recém-construída não estaria paralisada ou extinta tão recentemente.

Os resultados das análises dos números de escolas serão apresentados em conjunto das obras concluídas, visto que, considerando uma escola concluída, esta deverá estar em funcionamento. Para esse cotejamento, que se tornou uma aproximação, visto que o banco de obras não apresenta se a escola concluída entrou em funcionamento, agregou-se os dados de novas escolas que entraram em funcionamento a partir da soma dos anos de 2010 a 2019 por município, estado e região de acordo com a dependência. Esses dados foram então mesclados aos dados de obras do banco Módulo Obras 2.0 de acordo com o código do município.

O próximo capítulo apresenta os resultados das obras realizadas pelo governo federal, bem como as análises sobre o banco de escolas e a aproximação realizada.

5 AS OBRAS DO GOVERNO FEDERAL PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS: UM OLHAR A PARTIR DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA

Nos últimos anos, verificou-se uma redução no número total de escolas no Brasil. Essa diminuição apresenta diversas causas, como a queda de natalidade, processos de regularização de fluxo escolar, ações de nucleação, bem como fechamento de escolas do campo, entre outras.

O Censo Escolar a partir dos dados de escolas divulga anualmente a situação de funcionamento das instituições escolares, e entre as categorias encontram-se: em atividade, paralisada e extinta. A Tabela 7 evidencia que entre 2007 e 2019 houve uma redução de 16.039 instituições de ensino em atividade no Brasil, assim como um aumento das escolas paralisadas e extintas.

Em relação às escolas paralisadas, é possível perceber um aumento de 5.753 instituições ao longo da série histórica, totalizando 40.468 instituições nesta categoria em 2019. Uma média de 5.135 escolas foram extintas em cada ano de realização do Censo Escolar. Em 2008 havia 4.150 escolas extintas em anos anteriores, contudo, em 2019 esse número sobre para 59.763 instituições de ensino.

TABELA 7 – SITUAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS, BRASIL, 2007-2019

Ano	Em Atividade	Paralisada	Extinta (Ano do Censo)	Extinta (Anos anteriores)
2007	198.507	34.715	-	4.165*
2008	205.699	36.907	3.594	4.150
2009	203.455	40.906	4.177	6.907
2010	200.876	43.231	4.369	11.355
2011	194.932	42.506	4.709	15.733
2012	194.695	42.421	5.020	20.465
2013	192.678	45.984	4.018	25.486
2014	190.553	46.765	5.611	29.511
2015	188.689	42.564	6.626	35.117
2016	187.891	45.583	4.032	41.852
2017	185.925	46.883	3.673	45.881
2018	183.746	42.505	10.209	49.554
2019	182.468	40.468	5.585	59.763

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo Escolar (2020).

Notas:

*O ano de 2007 apresenta apenas o valor total de escolas extintas, sem distinção entre o ano do censo e anos anteriores.

O ano de 2018 revela-se como atípico em relação aos demais na categoria extinta (ano do censo), visto que apresenta um valor mais elevado em referência aos demais. Dentre as 10.029 escolas extintas nesse ano, 7.942 eram escolas da dependência municipal, além disso 7.492 localizadas em áreas rurais. No ano de 2019, 68,5% das obras extintas em anos anteriores são da rede municipal, assim como 65% das que foram extintas estão em áreas rurais.

Os maiores percentuais de paralisação e fechamento se localizam nas áreas rurais, e o processo de nucleação, consistido no agrupamento de pequenas instituições em uma instituição centralizada, também ocorreu de modo superior nas áreas rurais. Além do fechamento das escolas, a Tabela 8 demonstra que também ocorreu queda no número de matrículas na área rural durante o período analisado.

TABELA 8 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA ÁREA RURAL, BRASIL, 2007-2019

Ano	Nº de Matrículas*	Ano	Nº de Matrículas
2007	6.997.319	2014	5.846.440
2008	6.820.044	2015	5.718.472
2009	6.680.375	2016	5.581.021
2010	6.437.958	2017	5.573.385
2011	6.293.885	2018	5.473.588
2012	6.078.829	2019	5.328.818
2013	5.970.541		

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais, 2020.

* Contabiliza apenas matrículas que não são cadastradas como atividade complementar ou atendimento educacional especializado.

Segundo Pastorio (2015, p. 16), o processo de nucleação pode “ser baseado a partir de interesses governamentais e ações políticas municipais, perpassando aos interesses sociais iniciais”. Para Guimarães (2017, p. 23), esse processo verticalizado, pelo fechamento das escolas próximas à residência e necessidade do transporte escolar, “produz uma série de consequências negativas como o tempo gasto no trajeto de ida e de volta de sua moradia para a escola e vice-versa”.

No entanto, apesar do fechamento e da paralisação das instituições de ensino no Brasil, os dados da tabela a seguir revelam o número de novas

instituições de ensino no período observado. O maior número¹⁵ de novas instituições ocorreu em 2008, com 11.793 escolas.

O ano de 2010 também apresenta um número próximo com 10.746 escolas. A média de escolas novas no Brasil entre 2008 e 2019 foi de 5.135 instituições escolares por ano. Contudo, observa-se que o número de novas instituições vem decrescendo após o ano de 2012, chegando em 2019 a 3.307 novas escolas.

TABELA 9 – NÚMERO DE ESCOLAS NOVAS, BRASIL, 2008-2019

Ano	Escolas Novas
2008	11.793
2009	4.875
2010	4.206
2011	10.746
2012	692
2013	4.376
2014	4.106
2016	3.884
2017	3.290
2018	3.319
2019	3.307

FONTE: Elaborado pelo autor a partir do Censo Escolar (2020).

Pelos dados do Censo Escolar compreende-se o número de novas instituições registradas durante o período observado. Neste capítulo, investigam-se também as novas instituições cuja origem é referente a programas federais que propõem a construção de novas escolas de educação

¹⁵ Esse aumento pode estar relacionado às mudanças ocorridas na coleta dos dados do Censo Escolar, visto que até o ano de 2006, a coleta era realizada pelas escolas das redes pública e privada por meio do preenchimento de cadernos de questões elaborados, padronizados, impressos e distribuídos pelo Inep. Após o preenchimento, os questionários eram enviados às Secretarias Estaduais de Educação ou aos seus órgãos descentralizados (Regionais de Ensino) para digitação, consolidação dos dados e realização de uma primeira avaliação de consistência de informações no Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd), com a supervisão e o apoio do Inep em todo o processo. O SIEd funcionava como uma ferramenta *off-line* utilizada pelos estados cuja leitura dos dados era realizada por meio de acesso remoto do Inep. A partir do ano de 2007 foram incluídos como unidade de investigação o aluno e professor, além das escolas. O modo de coleta também contou com mudanças, passando a ser realizado pelo Sistema Educacenso com ferramentas eletrônicas via *web*. Deve-se também mencionar que se encontraram escolas que desapareceram e reapareceram no banco de dados durante o período analisado.

infantil e ensino fundamental. No próximo tópico, são abordadas as características e os resultados desses programas para a ampliação das redes de ensino.

5.1 A EFICÁCIA DA POLÍTICA: ANÁLISE DOS PROGRAMAS FEDERAIS PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS

A União tem um importante papel para a educação no Brasil. De acordo com a Constituição Federal, o governo federal deverá exercer o papel supletivo e redistributivo, por meio da assistência técnica e financeira aos demais entes federados, garantindo a equidade das oportunidades educacionais e o padrão de qualidade de ensino.

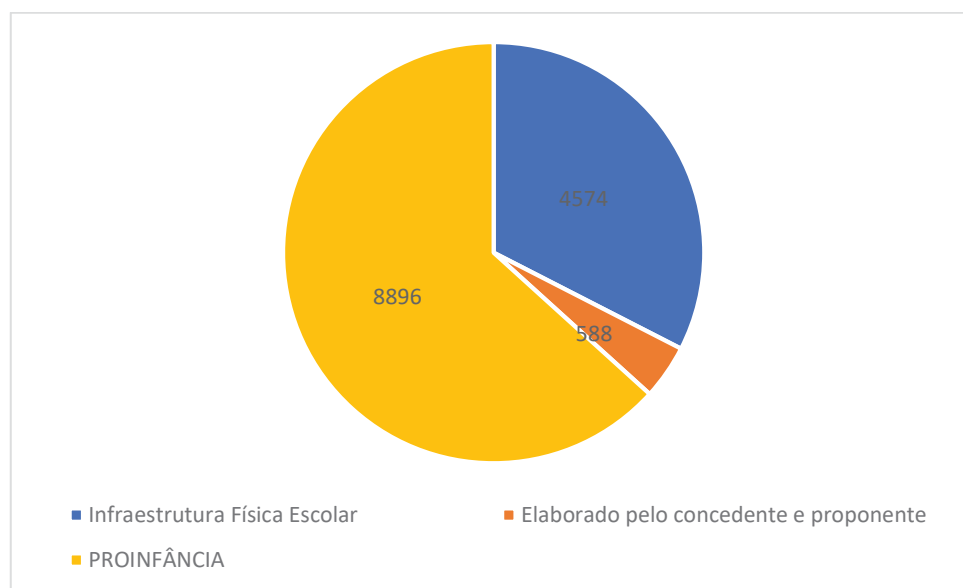
A assistência técnica e financeira da União dá-se, em grande parte, via programas e ações gerenciados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e entre essas ações encontram-se as relacionadas à infraestrutura escolar das instituições de educação básica no Brasil por meio dos programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar. Para ter acesso à assistência técnica e financeira desses programas, os estados, municípios e o Distrito Federal devem realizar o Plano de Ações Articuladas (PAR), documento plurianual no qual é realizado diagnóstico das redes de ensino e planejamento de quatro dimensões, sendo essas: gestão educacional; formação dos professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas de avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Com base no PAR, o governo federal prioriza as demandas e realiza assistências técnicas e financeiras.

Entre essas demandas, estão as obras escolares no eixo de infraestrutura física e recursos pedagógicos, em que, apresentando a necessidade de novas instituições no PAR, são firmados termos de compromisso entre a união e os estados ou municípios para a construção de escolas. Essa ação pode ocorrer via Proinfância para construção de escolas de educação infantil e via programa de Infraestrutura Física Escolar – PAR para as instituições de ensino fundamental e médio, mas que também podem abarcar turmas de educação infantil.

O Gráfico 1 apresenta o número de construções de instituições de ensino de acordo com os programas do FNDE, que totalizam 14.058 ações. O programa Proinfância apresenta o maior quantitativo de obras e construções pactuadas entre 2007 e 2019. Já o programa de Infraestrutura Física Escolar detém 33% do total de construções; 4% referem-se às obras e aos projetos elaborados pela concedente e proponente¹⁶ que podem estar vinculados a qualquer um dos programas.

O Proinfância objetiva a construção de instituições de educação infantil, etapa a qual verificou-se anteriormente o maior *deficit* no atendimento ao longo da história brasileira, visto que apenas 33% da população de 0 a 3 anos em 2018 tinha acesso às escolas de educação infantil (IBGE, 2018; INEP, 2018).

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE CONSTRUÇÕES PACTUADAS POR PROGRAMA DO FNDE, 2007-2019, BRASIL



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

O PAR é uma estratégia de planejamento plurianual e até o presente momento já foram realizados três ciclos, sendo o primeiro entre 2007 e 2010, o segundo entre 2011 e 2014 e o terceiro de 2016 a 2020. As obras de construções escolares via programas do governo federal são concernentes a esse período,

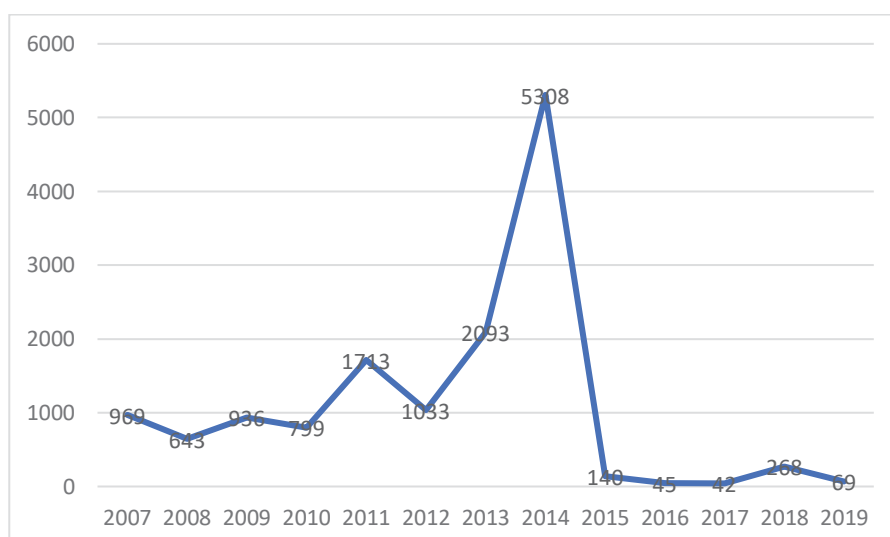
¹⁶ Optou-se por categorizar conjuntamente os projetos elaborados pela concedente e proponente devido ao banco não apresentar mais características dessas obras e dos programas.

visto que o Proinfância e o programa de Infraestrutura Física Escolar tiveram seu início no ano de 2007.

O Gráfico 2 representa o número de construções pactuadas ao longo da série histórica analisada. Entre 2007 e 2010 foram pactuadas 3.347 instituições, período que correspondia às ações do primeiro ciclo do PAR. Durante esse período, para o estado, município ou Distrito Federal receber os recursos para as obras educacionais, era necessária a assinatura do convênio entre os entes e a União.

No segundo ciclo do PAR, extinguiram-se os convênios e passaram a ser assinados termos de compromisso. A partir de 2011, ocorre um salto no número de construções acordadas, chegando ao ano de 2014 com 5.308 obras pactuadas. Em meados de 2011, entram em vigência as operações do Programa de Aceleração do Crescimento 2 – PAC 2, ação pela qual prevê o planejamento e execução de obras de infraestrutura ligadas às áreas sociais, urbanas, logística e energética (PAC, 2021). A partir dessa ação, o programa Proinfância passou a integrar as ações e receber os recursos do PAC. O Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015 previa a construção de 7 mil escolas de educação infantil nesse período. Neste período, Rossi et al (2019) destaca o crescimento dos gastos da União com a educação, chegando a próximo de 130 bilhões em 2014.

GRÁFICO 2 – NÚMERO DE CONSTRUÇÕES PACTUADAS COM O FNDE, 2007-2019, BRASIL



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

Segundo os dados do Gráfico 2, entre 2011 e 2014 foram pactuadas 10.147 obras, sendo 6.437 relativas ao programa Proinfância. No entanto, a partir de 2015, têm-se um declínio acentuado com apenas 140 obras chegando a 2019 com 69 obras e um total de 564 ações pactuadas com o FNDE.

Destaque-se que o PPA 2016-2019 previa apenas a ampliação das instituições de educação infantil via programa Proinfância, não prevendo obras do programa Infraestrutura Física Escolar e não definindo o número de construções a serem realizadas como ocorria nos períodos anteriores.

A não previsão, bem como a diminuição de obras, podem ser analisadas no contexto mais amplo do período, em que, especialmente após 2014, agrava-se a crise política e financeira no Brasil, sobretudo a partir do impeachment sofrido pela então presidente Dilma Rousseff, e, sendo fortemente visível a partir de 2016 um processo de ajuste econômico. O governo de Michel Temer, assume uma política de austeridade fiscal estabelecendo o corte e a desestabilização de políticas públicas sociais, sendo aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016 que limita as despesas primárias da União por 20 anos, ou seja, os gastos relacionados ao setor federal, e entre estes a educação. Segundo Rossi e Dweck (2016) a “reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado” (p. 4), visto que a educação e a saúde são as áreas mais afetadas. De acordo com Amaral (2017) “Estarão, portanto, limitadas as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira” (p. 6). Ainda, Rossi et al (2019) destaca que

EC95 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de gastos públicos, fundamentais para a consolidação dos direitos sociais no Brasil. Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, diferente daquele almejado pela Constituição de 1988, uma vez que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia de direitos sociais como saúde, educação, previdência e assistência social. (p. 10)

Os impactos da Emenda Constitucional vão sendo sentidos aos poucos, não com a finalização total dos programas, mas com a diminuição da quantidade e dos investimentos, não é por acaso que se observa a redução das obras

pactuadas entre União e estados ou municípios, visto que Rossi et al (2019) salienta que:

[...] O corte dos gastos públicos destinados à educação já ficou evidente a partir de 2015, pois, após o máximo de R\$ 133,1 bilhões naquele ano, o orçamento autorizado para a função educação caiu para R\$ 119,1 bilhões em 2016 e R\$ 116,0 bilhões em 2018. (p. 13)

Ademais, o presidente do FNDE Gastão Dias Vieira declarou em 2016 na audiência pública da Comissão Externa sobre as obras do governo federal que:

O limite financeiro disponível tem de nos levar a estabelecer critérios para vermos quem vamos pagar ou não [...]. O dinheiro não dá, porque não correu à mesma velocidade da aprovação em 2013 e em 2014. Estamos trabalhando com um RAP, com Restos a Pagar enorme. O Ministro Mendonça Filho está nos determinando fazer um estudo no sentido de cancelarmos o início de obras 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, 2016)

As medidas impostas pela Emenda Constitucional acabam afetando o papel da união, visto que, com a diminuição dos recursos, programas que visam o atendimento da educação vão se reduzindo, assim como a própria assistência técnica e financeira prestada pelo governo federal, e a participação da União na garantia do direito à educação por meio de ações que tenham como objetivo a ampliação do acesso educacional.

Dentre o número de obras pactuadas pelos programas do governo federal, buscou-se verificar a situação e o andamento dessas ações. Conforme a Tabela 10, apesar de serem pactuadas 14.058 obras ao longo de 2007 e 2019, apenas 49,2% foram concluídas. Sendo que 17,1% das obras e construções ainda permanecem em execução. As obras inacabadas, canceladas e paralisadas computam 31% das ações. E 2,7% permanecem em processo (contratação, em reformulação, licitação e planejamento pelo ente federado – etapa que antecede a licitação).

TABELA 10 – 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

	Frequência	%	% Cumulativo
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).

Apesar da classificação apresentar 49,2% de obras como concluídas, a CGU (BRASIL, 2017, p. 50) destaca que o “status ‘obra concluída’ registrado no SIMEC, não implica dizer que ela está pronta para uso – o sistema permite que o fiscal da prefeitura migre a obra para a situação concluída quando sua execução física é superior a 90%”. Portanto, considerando o número de obras que apresentam percentual de execução física de 100%, o número cai para 5.712 obras concluídas.

De acordo com a Tabela 10, 19,3% são obras que se espera que sejam concluídas visto que estão em execução ou em processo (licitação, reformulação, contratação, planejamento). É um dado importante, pois pode ampliar a conclusão, estando aptas para atender à demanda da educação básica.

Considerando o contingente de obras pactuadas e a abrangência dos programas, é possível discutir a eficácia das ações, dado que cerca 49,2% das obras estão concluídas, enquanto cerca de 30% do total não foi realizado pois estão canceladas, inacabadas ou paralisadas. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 112), a análise da eficácia observa “se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas”. As metas propostas seriam a construção das instituições de ensino de acordo com o número de termos de compromisso pactuados entre o governo federal e os estados e municípios, visto que, ao assinar o termo de compromisso, espera-se que haja uma dotação orçamentária reservada para este fim. Posto isto, busca-se compreender as características dessas obras e os pressupostos envolvidos na ineficácia das ações não concluídas.

De acordo com as categorias utilizadas pelo FNDE, as obras inacabadas (11%) referem-se às construções que foram iniciadas e tiveram o vencimento do termo de compromisso, portanto, estão paradas e sem previsão de retomada, visto que para essa ação é necessário firmar um novo termo de compromisso. Já as obras canceladas (17%) são ações que não tiveram o início da construção durante a vigência do termo de compromisso. E as obras paralisadas (3%) encontram-se nessa situação devido a algum motivo, como por exemplo, abandono da construtora, contudo, permanecem com os termos de compromisso em validade, podendo ser retomadas a qualquer momento.

Apesar dessas classificações utilizadas pelo FNDE, a tabela a seguir evidencia algumas intercorrências. Como visto, obras canceladas são ações que não iniciaram e que deveriam estar com percentual de execução a 0%, contudo, os dados demonstram que 52 dessas obras informam ter 10% de execução, 14 entre 10% e 30%, acima de 30% (30% e 50%, 50% a 70%, 70% a 90% e 100%) tem-se 4 obras, uma em cada faixa de percentual. Uma obra com 100% de execução deveria constar como concluída e as demais como inacabada ou paralisada. Essas divergências levam ao questionamento se essas obras estão efetivamente concluídas, ou se ocorreram apenas erros de preenchimento no sistema.

Outra discrepância pode ser vista nos dados de obras concluídas, visto que há 14 obras com 0% de execução, como também em outras faixas abaixo de 90%, sendo este o percentual exigido para a mudança de status para “concluída”.

TABELA 11 – PERCENTUAL DE EXECUÇÃO CONFORME A SITUAÇÃO DAS OBRAS – BRASIL, 2007-2019

	0%	0% a 10%	10% a 30%	30% a 50%	50% a 70%	70% a 90%	90% a 95%	95% a 99%	100%	Total
Concluída	14	0	1	3	3	64	116	1.007	5.712	6.920
Contratação	51	3	7	10	10	10	0	0	0	91
Em Reformulação	46	15	9	4	3	2	1	0	1	81
Execução	32	90	248	457	505	541	158	364	2	2.397
Inacabada	82	159	333	325	283	219	43	52	17	1.513
Licitação	30	13	31	36	11	15	4	3	0	143
Obra Cancelada	2.365	52	14	1	1	1	0	0	1	2.435

	0%	0% a 10%	10% a 30%	30% a 50%	50% a 70%	70% a 90%	90% a 95%	95% a 99%	100%	Total
Paralisada	4	20	100	90	87	68	17	20	0	406
Planejamento	71	0	0	0	0	0	0	0	1	72
Total	2.695	352	743	926	903	920	339	1.446	5.734	14.058

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

Os dados do Módulo Obras 2.0 apresentam o campo de “Observações” que relata diversas situações que ilustram algumas das razões envolvidas na baixa eficácia, dentre as quais: 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.

Essas observações demonstram as dificuldades envolvidas no gerenciamento das ações, e mecanismos de controle adotados no monitoramento das atividades, pois apesar das falhas na execução dos serviços representarem erros da construtora, compete ao engenheiro da secretaria municipal e/ou estadual que estava acompanhando o desenvolvimento da construção conforme o projeto aprovado e também as equipes de monitoramento do próprio FNDE. Segundo o presidente do FNDE, Gastão Dias Vieira, todos têm culpa pelo atraso e pela inexecução das obras:

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)

Segundo Pinto (2014, p. 628), os municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes) trazem consigo enormes dificuldades “[...] seja do ponto de vista da gestão, seja do planejamento da sua rede de ensino, uma vez que apresentam instituições de natureza frágil, com profissionalismo questionável”. Portanto, esse fator também deve ser levado em consideração, visto que nem todos os estados e municípios dispõem de mão de obra e recursos financeiros para serem

investidos nas implementações de construções de escolas, o que envolve o gerenciamento e monitoramento da execução das ações.

A responsabilidade pelo acompanhamento das obras, bem como supervisão e avaliação, é função do Ministério da Educação (MEC), e cabe ao FNDE “operacionalizar a política pública, realizando transferência de recursos financeiros, monitoramento da execução físico-financeira das obras, prestação de assistência técnica e administrativa, entre outras” (BRASIL, 2017, p. 41).

O estudo da CGU relata que “os mecanismos de controle utilizados para o gerenciamento do Programa são insuficientes e imprecisos” (BRASIL, 2017, p. 3), pois esses mecanismos deveriam “detectar problemas no processo de construção das obras, desde os estágios iniciais – aprovação de projetos, licitação, contratação da obra – até os finais – execução e conclusão dos serviços contratados” (BRASIL, 2017, p. 41) e que o MEC deveria “realizar o mapeamento dos riscos que podem impactar o atingimento dos objetivos do Proinfância” (BRASIL, 2017, p. 41), entre eles as dificuldades dos estados e municípios em implantar a política que pode levar ao cancelamento e à paralisação das obras, além de influenciar a eficácia dos programas.

No entanto, a falta de recursos também pode comprometer a ampliar a ineficácia dos programas que visam realizar construções de novas instituições de ensino, dado a desigualdade financeira presente nos entes federados. Schneider (2014), ao analisar programas do governo federal para infraestrutura, ressalva que

A contrapartida dos entes federados beneficiados é uma medida interessante, porém para aqueles que têm poucos recursos, isso nem sempre é possível. Tal demanda pode fazer com que os municípios mais pobres (e, em geral, os que mais precisam) não firmem o termo de compromisso para recebimento da verba. (2014, p. 144)

E nos municípios e estados atendidos pelos programas, a paralisação por falta de pagamentos pode comprometer as ações. Empresas privadas são contratadas para realizar as obras, e podem vir a abandonar as obras e descumprir o contrato. No entanto, esse descumprimento pode vir tanto das empresas quanto da gestão pública, visto que o atraso no pagamento pode levar ao abandono da obra e a construtora quebrar o contrato firmado. Sobre a paralisação por falta de recursos, a CGU, destaca que:

Segundo a Autarquia, quando observadas irregularidades na execução das obras a partir da supervisão das empresas, são geradas restrições e inconformidades executivas na aba correspondente do módulo “Obras 2.0” do Simec. Isso orienta o fiscal do município acerca do que deve ser feito para regularizar a pendência apontada. A partir do momento que o município apresenta as devidas justificativas e as correções solicitadas, as restrições e inconformidades são superadas no sistema. (BRASIL, 2017, p. 47)

A transferência de recursos ocorre a partir do percentual de execução da obra. Conforme o FNDE (2020a, p. 10):

- I – as transferências de recursos serão realizadas em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante de até 15%, após inserção da ordem de início de serviço de execução da obra, no SIMEC, módulo Obras 2.0;
- II – para as transferências de recursos após a primeira parcela, será necessário que a entidade solicite desembolso no SIMEC, módulo Obras 2.0, sendo as demais parcelas transferidas após a aferição da evolução física da obra e avanço de no mínimo 5%, comprovado mediante o relatório de vistoria inserido no SIMEC, módulo Obras.2.0, e aprovado pela equipe técnica do FNDE;

No entanto, existem algumas falhas neste processo, pois, segundo a 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). Ela acrescenta que as dotações orçamentárias não vêm ocorrendo conforme a legislação e que o atraso no recebimento da parcela pelo estado e/ou município leva ao atraso do pagamento às empresas construtoras e isso pode gerar “a desmobilização da empresa e a necessidade, caso haja a retomada dos trabalhos, de um reequilíbrio financeiro do contrato firmado; e, em último caso, a inexecução do objeto contrato pelo gestor municipal” (BRASIL, 2016, p. 44).

Segundo o presidente do FNDE:

Eu preciso garantir o fluxo de pagamento: mediu, pagou; mediu, pagou; mediu, pagou. Mas eu não consigo fazer isso – os senhores vão ver nos dados que vamos apresentar. O limite financeiro disponível tem de nos levar a estabelecer critérios para vermos quem vamos pagar ou não. Se 100% das obras estiverem concluídos, pagamos; se 80%, pagamos; tantos por cento de obra começada, pagamos. (BRASIL, 2016)

Em 29 de abril de 2020, foi publicada uma nova resolução sobre a transferência de recursos dos programas do FNDE, a qual menciona sobre a

disponibilidade de recursos, que em caso de carência deverão atender às seguintes prioridades de pagamentos:

- a) faixas de percentual de execução dos empreendimentos;
 - 1. 75 a 100%;
 - 2. 50 a 74%;
 - 3. 25 a 49%; e
 - 4. 0 a 24%.
- b) ordem cronológica da solicitação de pagamento. (FNDE, 2020a)

A falta de recursos para a seleção de qual obra será paga leva ao questionamento sobre o processo de execução das ações, assim como o planejamento da autarquia na definição da quantidade de novas ações pactuadas, e o limite financeiro suficiente para acompanhar o processo de execução. O atraso no pagamento leva ao atraso da execução e conclusão, fator que compromete a eficácia e o cumprimento do objeto no prazo, sendo que, uma obra que passe do período estipulado para a conclusão vira uma obra inacabada e um novo termo de compromisso deve ser assinado, visto que o período de contratação da empresa responsável também se estende. Já uma obra que leva um período acima do estipulado compromete a avaliação e a eficácia do seu objeto, assim como a efetividade das políticas, pois esta escola não está atendendo a comunidade.

Sendo assim, a baixa eficácia, ou seja, a não construção das instituições previstas, não está relacionada apenas à estrutura dos programas, mas também às mudanças políticas e econômicas em curso durante a vigência dos programas. No entanto, as principais características da baixa eficácia dos programas estão relacionadas à falta de recursos e gestão das ações, compreende-se que as condições econômicas dos estados e municípios também não são favoráveis à continuação dessas obras, portanto, a presença e o papel da União é essencial para a continuidade dos programas e o aumento da eficácia a partir da conclusão de obras já pactuadas, visando que essas escolas sejam entregues e passem a entrar em funcionamento.

Buscando ampliar o número de obras concluídas, em 2018 o FNDE publicou a Resolução nº 03 de 23 de fevereiro, visando a repactuação dos termos de compromisso com o objetivo de retomar as obras inacabadas. Segundo o artigo 1º:

Fica autorizado o FNDE a convocar os entes federativos os quais assinaram ajustes que tinham como objeto a realização de obras de infraestrutura educacional e estejam com seu prazo de vigência expirado para firmar novos termos de compromisso fundamentados na Lei no 12.695, de 25 de julho de 2012, para finalização das obras. (FNDE, 2018)

Em outubro de 2020, o FNDE veiculou uma notícia sobre a repactuação de obras dos programas de construções escolares propostos pela Resolução nº 03/2018. Segundo a página oficial:

Até março deste ano, quando acabou o prazo para esse tipo de solicitação, o FNDE recebeu 1.294 pedidos de repactuação. Desse total, 86 obras já foram repactuadas e geraram novos termos de compromisso. Mas há cerca de 940 solicitações em diligência, casos em que os governos locais devem cumprir os apontamentos feitos por técnicos do FNDE para que os processos sigam para a repactuação. É exatamente esse o foco da assistência técnica que o FNDE promove até o fim do ano, para agilizar a retomada dessas obras. (FNDE, 2020f)

Apesar das medidas adotadas em 2018, a notícia do FNDE ressalta que apenas 86 obras foram repactuadas e estão em processo de execução e/ou conclusão. Ainda é um pequeno número, visto que se têm 1.513 obras inacabadas. O processo de repactuação dos termos de compromisso é muito importante, visto que o objetivo do programa é a conclusão e o efetivo uso dessas instituições de ensino, e com a baixa eficácia ações devem ser tomadas para que o uso do dinheiro público investido nos programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar seja utilizado da forma correta e com um bom aproveitamento.

A retomada dessas obras também é importante visto que recursos já foram repassados pelo FNDE para essas ações. A Tabela 12 retrata a soma dos valores investidos em construções que não foram realizadas de acordo com o ano de pactuação. Não há registros de recursos transferidos aos entes federados nas obras pactuadas entre 2007 a 2011, bem como em 2019, visto que para esse ano todos os termos de compromisso permanecem em vigência.

TABELA 12 – VALORES PAGOS PELO FNDE EM OBRAS NÃO REALIZADAS, BRASIL, 2007-2019*

Ano	Situação	Total
2007	Inacabada	-
	Obra Cancelada	-
	Paralisada	-
2008	Inacabada	-

Ano	Situação	Total
	Obra Cancelada	-
	Paralisada	-
2009	Inacabada	-
	Obra Cancelada	-
	Paralisada	-
2010	Inacabada	-
	Obra Cancelada	-
	Paralisada	-
2011	Inacabada	R\$168.144.941,42
	Obra Cancelada	R\$8.960.680,14
	Paralisada	R\$8.858.146,43
2012	Inacabada	R\$226.173.235,11
	Obra Cancelada	R\$16.243.105,69
	Paralisada	R\$26.213.386,19
2013	Inacabada	R\$106.164.113,71
	Obra Cancelada	R\$131.754.160,54
	Paralisada	R\$84.458.379,51
2014	Inacabada	R\$272.586.518,39
	Obra Cancelada	R\$63.964.801,35
	Paralisada	R\$177.596.619,59
2015	Inacabada	R\$26.186.376,56
	Obra Cancelada	R\$8.994.053,32
	Paralisada	R\$23.625.646,60
2016	Inacabada	R\$1.044.230,77
	Obra Cancelada	R\$179.587,85
	Paralisada	R\$266.129,40
2017	Inacabada	-
	Obra Cancelada	R\$687.908,02
	Paralisada	R\$6.234.874,35
2018	Inacabada	-
	Obra Cancelada	-
	Paralisada	R\$5.283.157,47
2019	Inacabada	-
	Obra Cancelada	-
	Paralisada	-

*Valores atualizados pelo INPC de janeiro de 2021.

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

Em relação aos valores, os dados retratam que 2014 foi o ano com o maior valor destinado a obras que atualmente se encontram inacabadas. Sobre as obras que se encontram paralisadas, 2012 apresenta o maior volume (R\$26.213.386,19). Já as obras paralisadas não deveriam apresentar transferência de recursos, visto que uma obra cancelada não deveria apresentar

execução, portanto, não compreenderia os critérios de repasse de recursos que seriam inicialmente a partir de 15% de execução. Ainda assim, a Tabela 11 retrata 70 obras canceladas que já foram iniciadas, ou seja, com percentual de execução.

Segundo Nota Técnica do Ministério Público Federal, é necessário

[...] tomar providências junto aos municípios e ao FNDE com vistas a, prioritariamente, que as obras sejam concluídas ou, em caso de impossibilidade, sejam empreendidos os esforços necessários para recuperar os recursos não aplicados ou desviados da sua finalidade, de forma a mantê-los vinculados à educação infantil. (BRASIL, 2019b, p. 6)

Essas classificações, sobretudo de obras canceladas que seriam inacabadas visto que iniciaram sua execução, podem levar a não repactuação dessas ações, e prejudicar a eficácia desses programas. Podem também acometer a implementação e o monitoramento dos programas devido à divergência dos dados.

A questão da eficácia dos programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar, para ser mais bem compreendida, necessita de uma análise a partir de vários prismas, visando compreender as razões da não finalização das obras pactuadas entre governo federal e estados e/ou municípios. À vista disso, buscou-se analisar o número e percentual das obras não realizadas de acordo com as regiões brasileiras. Segundo os dados da Tabela 13, a região nordeste concentra o maior percentual de não execução entre as demais. Encontram-se inacabadas 51,8% das obras, 34,3% estão canceladas e 41,9% situam-se paralisadas em relação ao total. A região apresenta também o maior percentual de obras que não foram concluídas e estão canceladas, inacabadas ou paralisadas, sendo 1.788 obras de um total de 5.324 ações pactuadas.

A região norte apresenta 24% das obras não realizadas, seguida pela região sudeste com 17,8%. As regiões sul e centro-oeste apresentam os menores números de não execução, sendo que 6% das obras inacabadas estão na região sul, e 8,7% e 8,4% das obras canceladas e paralisadas estão na região centro-oeste, assim como percentuais menores, visto que apresentam 17,8% e 23,5% de obras não realizadas entre o total.

As disparidades e desigualdades entre as regiões brasileiras não são recentes e, de acordo com Santos, Pales e Rodrigues (2014, p. 170), “desigualdades regionais do país são históricas e persistem, de forma acentuada, até os dias atuais”. A não realização das obras de construção de escolas pactuadas com o governo federal também revela as disparidades regionais, visto que há grande diferença nos percentuais de não execução, observada na Tabela 13.

Algumas características sobre a não execução das obras podem estar relacionadas a desigualdades econômicas. Segundo Monteiro Neto (2014, p. 68), as atividades industriais localizam-se

preferencialmente em uma grande área poligonal que se estendia por uma grande área geoeconômica, desde a região metropolitana de Belo Horizonte até a de Porto Alegre, passando por Uberlândia (MG), Londrina e Maringá (PR), Florianópolis (SC) e São José dos Campos (SP), incluindo aí várias áreas urbanas relevantes. [...] Às demais regiões, especialmente as do Centro-Oeste e Norte e Nordeste ficariam destinadas as atividades de menor valor agregado e com menor poder competitivo frente aos mercados nacional e internacional.

Dessa forma, os grandes mercados e empresas construtoras localizam-se em massa nas regiões sul e sudeste, assim como também há uma maior concentração de técnicos e especialistas da área de construção. Além da mão de obra qualificada, as desigualdades demonstram as dificuldades técnicas e financeiras que algumas regiões apresentam no desenvolvimento e execução das ações (ABRUCIO, 2005).

TABELA 13 – OBRAS NÃO EXECUTADAS CONFORME A REGIÃO, BRASIL, 2007-2019

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Inacabada	N	429	783	115	91	95	1.513
	%	28,4%	51,8%	7,6%	6,0%	6,3%	100,0%
Obra Cancelada	N	522	835	593	272	213	2.435
	%	21,4%	34,3%	24,4%	11,2%	8,7%	100,0%
Paralisada	N	96	170	67	39	34	406
	%	23,6%	41,9%	16,5%	9,6%	8,4%	100,0%
Total	N	1.047	1.788	775	402	342	4.354
	%	24,0%	41,1%	17,8%	9,2%	7,9%	100,0%
% de Obras Não Realizadas*		43,4%	33,6%	29,5%	17,9%	23,5%	31%

*O percentual refere-se ao total de número de obras inacabadas, canceladas e paralisadas em relação ao total de obras pactuadas.

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

Em relação aos estados, a Tabela 14 indica que o Pará foi o estado com maior número de obras não executadas. Sendo 8% de obras paralisadas, 45% de obras canceladas e 47% de obras inacabadas. No entanto, os estados com os maiores percentuais de não execução foram Amapá (71%), Rio de Janeiro (69%), Roraima (59%) e Amazonas (58%). Já Paraná (15%) e Santa Catarina (9%) apresentaram os menores percentuais de obras não realizadas no Brasil.

De acordo com as classificações, 85% das obras não realizadas no Rio de Janeiro são referentes a ações canceladas, que apesar de serem previstas não deveriam ter sido iniciadas. O mesmo ocorre nos dados do Distrito Federal e Santa Catarina. Já em referência às obras inacabadas e paralisadas que apresentam as maiores dificuldades, dado que já foram iniciadas, os estados de Maranhão, Tocantins, Espírito Santo e Acre apresentam os maiores percentuais.

O ente federado contemplado pelos programas precisa atender à previsão do programa no que tange ao terreno, às adaptações no projeto padrão, além da necessidade de dispor de um engenheiro e demais funcionários para o monitoramento das obras. Essas exigências podem inviabilizar a construção das escolas em vários municípios brasileiros, levando as obras a serem canceladas visto a dificuldade do estado/município em prover o terreno, assim como as necessárias operações (terraplanagem, segurança, muros etc.), ou apresentarem terrenos considerados como irregulares, visto que segundo o FNDE:

No processo de seleção do terreno, é preciso conhecer minuciosamente a legislação. É necessário que as leis municipais, estaduais e federais sejam respeitadas, servindo para determinar as especificações mais importantes na hora de construir a nova escola. Observe atentamente o plano diretor municipal, verificando a possibilidade de construir uma escola de ensino infantil no local desejado. Em geral os zoneamentos urbanísticos determinam a setorização das atividades dentro da cidade, evitando conflitos. As leis ambientais não devem ser esquecidas. É fundamental a proteção de reservas naturais, mananciais, flora e fauna locais no planejamento da creche. Devem-se evitar terrenos inundáveis, oriundos de aterro sanitário ou localizados em Áreas de Preservação Permanente (APP). (2013b, p. 13)

As obras também podem ser canceladas devido a problemas com documentação, reajustes de projetos para o terreno, licitação, assim como o abandono da empreiteira antes da execução dos serviços.

TABELA 14 – OBRAS NÃO EXECUTADAS SEGUNDO SITUAÇÃO E ESTADO, BRASIL, 2007-2019

UF	Situação						Total	
	Inacabada		Obra Cancelada		Paralisada			
	N	%	N	%	N	%	N	%*
Amapá	20	30%	42	64%	4	6%	66	71%
Rio de Janeiro	24	12%	173	85%	7	3%	204	69%
Roraima	17	36%	30	64%	-	0%	47	59%
Amazonas	101	35%	164	57%	24	8%	289	58%
Sergipe	20	25%	56	70%	4	5%	80	48%
Para	215	47%	203	45%	36	8%	454	43%
Paraíba	48	35%	75	55%	14	10%	137	39%
Rio Grande do Norte	44	47%	40	43%	9	10%	93	39%
Maranhão	287	66%	118	27%	30	7%	435	36%
Pernambuco	57	24%	156	67%	20	9%	233	36%
Rondônia	7	13%	40	73%	8	15%	55	36%
Alagoas	22	27%	46	55%	15	18%	83	34%
Piauí	81	60%	34	25%	19	14%	134	32%
Distrito Federal	0	0%	35	100%	0	0%	35	31%
Espírito Santo	3	7%	31	72%	9	21%	43	31%
Ceara	77	32%	148	62%	15	6%	240	30%
Tocantins	65	66%	18	18%	15	15%	98	29%
Bahia	145	41%	162	46%	44	13%	351	29%
São Paulo	33	12%	221	82%	16	6%	270	28%
Goiás	42	26%	104	65%	14	9%	160	28%
Rio Grande do Sul	57	26%	141	64%	23	10%	221	25%
Minas Gerais	54	21%	168	65%	35	14%	257	21%
Mato Grosso do Sul	19	40%	24	50%	5	10%	48	20%
Mato Grosso	34	34%	50	51%	15	15%	99	19%
Acre	2	6%	23	68%	9	26%	34	19%
Paraná	25	19%	94	72%	11	8%	130	15%
Santa Catarina	5	12%	33	77%	5	12%	43	9%
Total	1.504	35%	2.429	56%	406	9%	4.339	31%

*O percentual refere-se ao total de número de obras inacabadas, canceladas e paralisadas em relação ao total de obras pactuadas.

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

A Tabela 15 apresenta os dados de obras que não estão sendo executadas de acordo com a dependência administrativa. As obras foram pactuadas em 4.330 municípios, sendo que pode haver mais de uma obra por município e/ou estado. A prevalência em não execução se dá em maior número nas redes municipais com 4.092 ações, enquanto 262 obras não foram concluídas na rede estadual.

Consoante com a Nota Técnica nº 01/2019, tanto os estados quanto os municípios devem realizar um laudo técnico verificando a real situação da obra, “que consiste em averiguar se a execução da obra está compatível com o volume de recursos repassados” (BRASIL, 2019b, p. 10), e a possibilidade de a obra ser concluída. No entanto, caso o termo de compromisso firmado entre estado ou município e governo federal esteja vencido, os custos da retomada da obra serão do ente federado, visto que “o Termo de Compromisso vencido não permite ao ente o recebimento do restante dos recursos pactuados com o FNDE, devendo responsabilizar-se pela complementação do custeio, caso seja necessário, tendo em vista que o cumprimento da Meta 1 é dever dos municípios” (BRASIL, 2019b, p. 10).

Portanto, cabe aos estados e municípios com recursos próprios dar continuidade às obras que estão inacabadas, visto que já foram iniciadas e estão com termo de compromisso vencido. Essa ação pode provocar ainda mais o atraso e o abandono das obras, visto que muitos municípios não têm condições financeiras para aplicar nessas ações.

A justificativa para a responsabilização das obras é de que os municípios são responsáveis por atingir a meta 1 do PNE, que trata da universalização da pré-escola e ampliação do atendimento à creche. No entanto, segundo a Constituição Brasileira, cabe a todos os entes federados garantir o direito à educação, ainda que a responsabilidade pela oferta seja dos municípios, assim como também cabe ao governo federal garantir a assistência técnica e financeira. Sendo um programa do governo federal, visando solucionar o problema das obras inacabadas, seria necessário dispor de um auxílio financeiro e técnico mais próximo dos municípios que se encontram nessa situação.

TABELA 15 – OBRAS NÃO REALIZADAS SEGUNDO SITUAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 2007-2019

		Estadual	Municipal	Total
Inacabada	N	46	1.467	1.513
	%	3,0	97,0	100,0
Obra Cancelada	N	173	2.262	2.435
	%	7,1	92,9	100,0
Paralisada	N	43	363	406
	%	10,6	89,4	100,0
Total	N	262	4.092	4.354
	%	6,0	94,0	100,0
% de Obras Não Realizadas*		23,5	31,6	31,0

*O percentual refere-se ao total de número de obras inacabadas, canceladas e paralisadas em relação ao total de obras pactuadas.

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

Como exemplo de obras não executadas, Antunes (2018) destaca em seu estudo que, no município de Santa Maria (RS), foram pactuadas no ano de 2013 10 obras de projetos padrão FNDE pelo programa Proinfância. No entanto, 5 delas ainda estão com status em obras e/ou inacabadas. E devido à demanda em atender e à falta de escolas na região, o poder público necessitou comprar vagas em instituições privadas, fato que poderia ser amenizado, caso as obras tivessem sido concluídas no prazo (ano de 2015). Para a autora, “Portanto, considera-se que o município está diante de um grande desafio com as obras inacabadas do ProInfância, outras que nem sequer saíram do papel, para buscar dar conta de atender à demanda” (ANTUNES, 2018, p. 219).

De acordo com a localização, os dados da Tabela 15 indicam um maior percentual de não execução das obras na área urbana, com 3.409 obras, sendo 61% dessas canceladas. Na área rural, constam 711 obras não concluídas. Na área indígena, 98 obras foram canceladas, 56 inacabadas e apenas 6 estão paralisadas. Nas áreas quilombolas, a prevalência é de obras inacabadas e somente duas encontram-se na situação paralisada. Entre os percentuais de obras não realizadas, apesar de muito próximos à área indígena, apresentam a mais baixa eficácia, visto o 34,7%. Tem-se a hipótese de que a baixa eficácia pode estar ligada à localização, visto que próximo às regiões indígenas há tendência em existir pouca mão de obra e materiais disponíveis, assim como a localização de terras indígenas ser em municípios de pequeno porte.

TABELA 16 – OBRAS NÃO REALIZADAS SEGUNDO SITUAÇÃO E LOCALIZAÇÃO, BRASIL, 2007-2019

	Inacabada		Obra Cancelada		Paralisada		Total		% de Obras Não Realizadas*
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Indígena	56	3,70%	98	4,00%	6	1,50%	160	3,70%	34,7%
Quilombo	31	2,10%	19	0,80%	2	0,50%	52	1,20%	27,2%
Rural	398	26,40%	229	9,40%	84	21,60%	711	16,40%	28,8%
Urbana	1.024	67,90%	2.088	85,80%	297	76,30%	3.409	78,70%	32,1%
Total	1.509	100,00%	2.434	100,00%	389	100,00%	4.332	100,00%	31%

*O percentual refere-se ao total de número de obras inacabadas, canceladas e paralisadas em relação ao total de obras pactuadas.

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

Entre os programas, a Tabela 17 indica que o maior percentual de obras não realizadas ocorreu por meio do programa Proinfância (50%). Entre as 1.182 obras não executadas no programa de Infraestrutura Física Escolar, 422 são relativas ao projeto de escola com 6 salas, tal como 33% das escolas com 2 salas também não foram concluídas.

Em relação aos projetos elaborados pelo proponente, 22% das ações pactuadas não foram concluídas, bem como 19% das escolas pactuadas pelo projeto elaborado pela concedente.

No tocante ao Proinfância, os projetos com ações de metodologia inovadora (MI) apresentaram os maiores percentuais de não execução, sendo que 74% das ações pactuadas pelo MI – Tipo B não foram concluídas, e 89% das obras pactuadas pelo modelo MI – Tipo C. De acordo com o FNDE, “A utilização de metodologias inovadoras visa o atendimento a três premissas básicas do processo de implantação e expansão do programa Proinfância: Custo da Construção, Tempo de execução e Qualidade da construção” (FNDE, 2020d).

No entanto, a metodologia empregada não apresentou resultado satisfatório, visto o alto percentual de obras não concluídas. Segundo a CGU (2017), no processo licitatório não foi comprovada a viabilidade da MI, assim como um estudo sobre as vantagens da metodologia, e “não privilegiou a demonstração da capacidade das empresas em construir nesse método, somado a erros na validação de atestados técnicos, impactou na execução do objeto licitado/contratado” (2017, p. 32).

Apenas quatro empresas foram selecionadas para a execução das obras de MI em todo o Brasil. O pequeno número de empreiteiras revela a falta de mão de obra e experiência nesta área de construção, visto que a quebra de contrato de uma empresa impactou no cancelamento, na paralisação e em obras inacabadas em vários locais.

O FNDE vem discutindo medidas para a retomada dessas obras. Uma delas é a mudança para o modelo convencional em que as obras não foram iniciadas ou têm até 15% de execução. Já as obras acima de 15% de execução não poderão migrar para as tecnologias convencionais, porém, segundo a CGU, “Não há solução para obras abandonadas/paralisadas ou em ritmo lento de execução que não podem ser migradas para a tecnologia convencional” (BRASIL, 2017, p. 39). Nesse caso, cabe aos municípios a busca por empresas locais que atendam a MI.

Não obstante, a nota técnica nº 01/2019 trata que:

[...] não havendo possibilidade de retomada das obras pactuadas, avaliar a existência de eventual dano ao erário e conseqüente responsabilidade administrativa, civil (ato de improbidade administrativa) e/ou criminal, bem como a viabilidade de ressarcimento do dano, e requisição ao FNDE de inclusão do ente federado no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC e abertura de procedimentos para declarações de inidoneidade das empresas envolvidas. (BRASIL, 2019b, p. 9)

Portanto, a eficácia dos programas fica comprometida em especial devido ao alto número de obras abandonadas nos projetos de MI, que revelam a incapacidade e a dificuldade de muitos estados e municípios se adequarem a esse modelo de construção, bem como a dificuldade do FNDE em resolver essa situação que implicou na não construção de um alto número de instituições de educação infantil.

A elaboração desse projeto nacional com modelo de construção em MI não levou em consideração as diversidades, e características dos entes federados, assim como a continuidade e manutenção desses espaços.

TABELA 17 – SITUAÇÃO DAS OBRAS NÃO EXECUTADAS SEGUNDO PROGRAMA E PROJETO, BRASIL, 2007-2019

PROGRAMA		Situação						Total	
		Inacabada		Obra Cancelada		Paralisada			
		N	%	N	%	N	%	N	%
Infraestrutura Física – PAR	01 Sala	43	39	60	55	7	6	110	31
	02 Salas	126	46	135	49	13	5	274	33
	04 Salas	138	55	81	32	33	13	252	30
	06 Salas	228	54	142	34	52	12	422	22
	06 Salas com Quadra	-	0	-	0	1	100	1	3
	08 Salas	7	64	3	27	1	9	11	26
	10 Salas	-	0	4	100	-	0	4	29
	12 Salas	37	34	37	34	34	31	108	19
	Total	579	49	462	39	141	12	1.182	26
Elaborado pelo concedente e proponente	Concedente	-	0	1	20	4	80	5	19
	Proponente	22	18	77	62	25	20	124	22
	Total	22	17	78	60	29	22	129	22
Proinfância	Escola Tipo A	5	4	101	90	6	5	112	30
	Escola Tipo B	471	66	206	29	32	5	709	21
	Escola Tipo C	177	58	120	39	9	3	306	21
	MI - Tipo B	73	10	599	86	27	4	699	74
	MI Tipo C	25	8	301	92	1	0	327	89
	Projeto 1 Convencional	87	17	339	66	88	17	514	39
	Projeto 2 Convencional	70	19	228	62	69	19	367	38
	Tipo B - Bloco Estrutural	2	50	-	0	2	50	4	12
	Tipo C - Bloco Estrutural	2	40	1	20	2	40	5	38
	Total	912	30	1.895	62	236	8	3.043	50
Total	1.513	35	2.435	56	406	9	4.354	31	

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

Segundo Sousa (2017, p. 90-91), obter êxito na implementação de políticas públicas “num país como o Brasil caracterizado pelo vasto território e por diferenças evidentes na capacidade operacional e financeira torna-se um grande desafio o sucesso de políticas públicas nacionais, a exemplo, do financiamento de obras de infraestrutura escolar”. A autora defende que melhorias no controle interno do FNDE poderiam resultar em maiores percentuais de obras concluídas, visto que cabe à autarquia o controle e monitoramento das obras pactuadas. Sousa “verificou que o monitoramento

realizado sobre a evolução física das obras apresenta informações equivocadas referentes a real situação em que se encontram os empreendimentos” (2017, p. 91). A autora Dal’Bosco Re (2020) também propõe mudanças na metodologia de monitoramento de obras, visando maior agilidade no processo e, também, redução nas não conformidades que podem levar à paralisação das obras ou até mesmo evoluir para a situação de inacabadas.

O próximo tópico visa discutir sobre a eficácia e a situação das obras que foram concluídas pelos programas de Infraestrutura Física Escolar e Proinfância durante os anos de 2007 a 2019.

5.1.1 Obras Concluídas

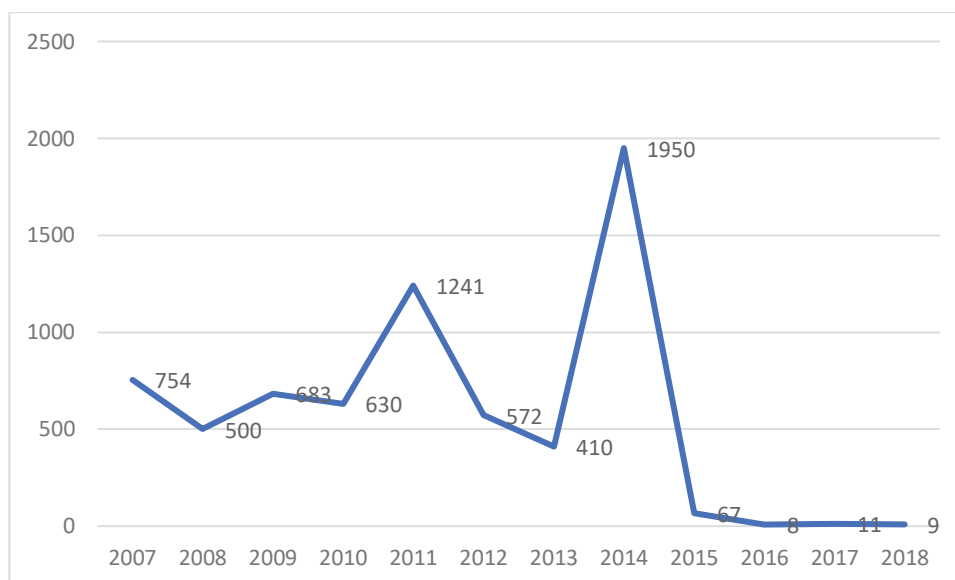
De acordo com a Nota Técnica nº 01/2019, o status “concluída” refere-se à “obra que atingiu 90% ou mais do percentual de execução, ressaltando-se que o status de ‘concluída’ não significa ‘em funcionamento’ ou construção efetivamente finalizada” (BRASIL, 2019b, p. 4). Devido a essa questão, optou-se por apresentar os resultados das obras que apresentaram percentual de execução igual ou acima de 90% que totalizam 6.835 obras.

O gráfico a seguir representa as obras concluídas conforme o ano de pactuação, entre 2007 a 2019, de acordo com o termo e/ou convênio assinado com o FNDE. De acordo com os dados, até o ano de 2011 cerca de 3.808 obras foram concluídas. A partir de 2012, têm-se uma grande queda no número de obras concluídas. Em 2013 apenas 6% das obras foram concluídas. Como observado no Gráfico 3, 2014 foi o ano com o maior número de obras pactuadas com o FNDE, totalizando 28,5% das obras concluídas. A partir de 2015, as ações concluídas decrescem ano a ano.

O FNDE determina que o prazo de vigência dos termos de compromisso é de 720 dias, sendo possível a prorrogação, desde que seja solicitada com no mínimo um mês de antecedência do prazo final. Considerando esse período, pelo menos as obras pactuadas entre 2016 e 2017 deveriam estar em conclusão e/ou 100% de execução. Apesar do não cumprimento do prazo por algumas obras, as ações referentes ao ano de 2018 indicam que 8 obras foram concluídas

antes do final do período de 720 dias. E os termos de compromisso de 2019 não apresentam ações concluídas, no entanto, permanecem ainda em vigência.

GRÁFICO 3 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS PELO ANO DO TERMO E/OU CONVÊNIO, 2007-2019, BRASIL



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

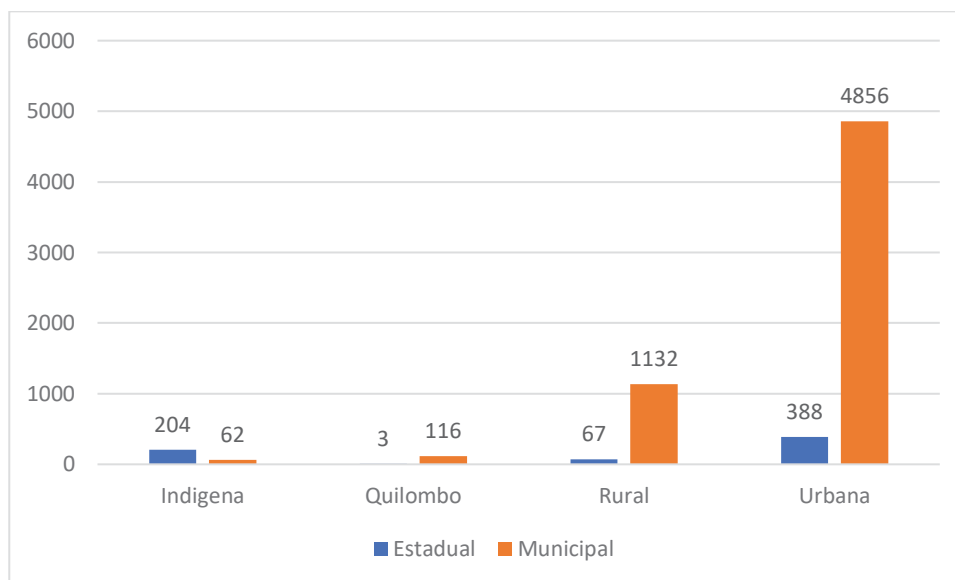
De acordo com o Gráfico 4, a maior parte das escolas concluídas encontram-se na dependência municipal com 6.166 obras. Já na rede estadual foram concluídas cerca de 662 obras. Em relação ao percentual de execução, a rede estadual concluiu 61% do total de obras pactuadas, e na rede municipal foram concluídas 48% do total de obras pactuadas entre o governo federal e os municípios.

Os dados demonstram também que o maior número de obras concluídas está localizado na área urbana. A área rural responde por 18% do total de obras com 90% ou mais de conclusão, sendo 94% dessas na rede municipal. A área indígena, ao contrário das demais localidades, apresenta maior número de escolas concluídas pela rede estadual. Já na área de quilombos, dentre as 119 obras concluídas entre 2007 a 2019, 116 encontram-se na rede municipal.

No tocante ao percentual de conclusão em relação ao número de obras pactuadas, ambas as localizações apresentam percentuais acima de 48%, sendo que a área de quilombo apresenta 62% de conclusão, sendo a localização

com maior eficácia de conclusão, pois apresenta um menor número de obras não realizadas.

GRÁFICO 4 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS POR LOCALIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 2007-2019

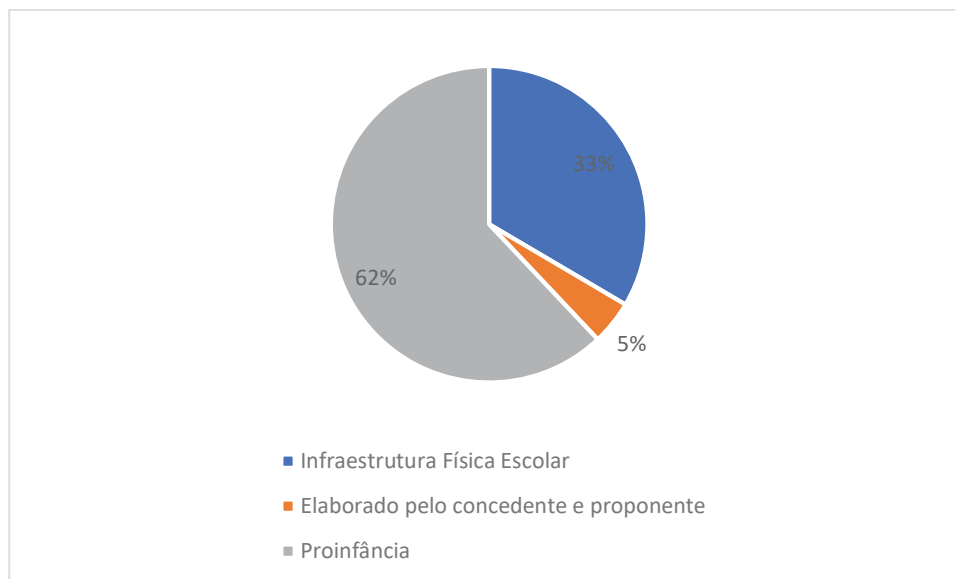


FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 (2020).

Sobre a importância dessas novas vagas para a democratização do acesso à educação básica, Falciano, Nunes e Santos (2019), destacam que as obras concluídas do Proinfância contribuíram para o crescimento de 100% do total de novas vagas da educação infantil em quatro municípios do Rio de Janeiro e com pelo menos 50% das matrículas em 6 municípios da região. De acordo com o Gráfico 5, 62% (4.240) das obras concluídas são referentes ao programa Proinfância. Além desse programa, as ações de infraestrutura física escolar concluíram 2.288 obras e 307 obras concluídas foram elaboradas pela concedente e proponente.

Apesar de o maior número de obras concluídas e pactuadas estarem relacionadas ao programa Proinfância (Gráfico 5), em termos percentuais isso representa 48% das obras pactuadas concluídas, enquanto o percentual de conclusão de obras do programa Infraestrutura Física Escolar é de 50%, um pouco superior.

GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DE OBRAS CONCLUÍDAS CONFORME OS PROGRAMAS, BRASIL, 2007-2019



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

Examinou-se também as obras de acordo com a região (Tabela 18). A região nordeste recebeu 32,8% das obras dos programas PAR e Proinfância, sendo construídas 1.064 escolas de educação infantil e 1.073 escolas via ações de infraestrutura física escolar. No que tange aos objetivos do programa Proinfância, a prioridade na construção de escolas de educação infantil é atribuída mediante a justificativa dos municípios em falta de instituições e a existência da demanda via dados oficiais.

No entanto, a região apresenta ainda um dos índices mais baixos em relação à taxa de matrícula líquida em 2018, principalmente no que se refere ao acesso à creche (26%) e ao ensino médio (51%). Além desse fator, a região apresenta cerca de 42% das obras pactuadas que estão concluídas. Portanto, a conclusão do maior número de instituições é fundamental para a ampliação do acesso à educação básica na região nordeste.

A região norte contou 13,3% do total de obras concluídas. Além de ser a região com o menor quantitativo de construções de instituições de educação infantil, também apresenta a menor taxa de matrícula líquida na creche em 2018 (9%), e o menor percentual de execução, visto que 38% das obras foram concluídas entre as pactuadas.

TABELA 18 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS POR REGIÃO E PROGRAMA, 2007-2019, BRASIL

		Infraestrutura Física Escolar	Elaborado pela concedente e proponente	Proinfância	Total
Norte	N	460	93	355	908
	%	20,1%	30,3%	8,4%	13,3%
Nordeste	N	1.073	91	1.064	2.228
	%	46,9%	29,6%	25,1%	32,6%
Sudeste	N	135	21	1.228	1.384
	%	5,9%	6,8%	29,0%	20,2%
Sul	N	372	45	1.089	1.506
	%	16,3%	14,7%	25,7%	22,0%
Centro-Oeste	N	248	57	504	809
	%	10,8%	18,6%	11,9%	11,8%
Total	N	2.288	307	4.240	6.835
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

A região sudeste apresenta o maior número de ações concluídas no programa Proinfância, assim como é a região com maiores percentuais de atendimento à creche (41%) e pré-escola (90%) no Brasil. Também apresenta os maiores percentuais de conclusão (53%). No entanto, a região sudeste apresenta o menor de número de obras de escolas concluídas pelo programa Infraestrutura Física Escolar, no entanto, apenas 33% das obras concluídas se referem a esse programa.

Buscou-se também verificar o número de construções por estado (Tabela 17). Minas Gerais é o estado com o maior percentual de obras, tendo 9,7% do total de escolas concluídas no período analisado, correspondendo a 556 instituições de educação infantil, 91 de ensino fundamental e médio e 19 instituições dos projetos elaborados pelo proponente e concedente. Ainda assim, São Paulo concluiu o maior número de escolas de educação infantil, concernente ao programa Proinfância. Não obstante, o estado com a maior quantidade de obras concluídas em relação às pactuadas foi Santa Catarina, com 61,9%.

Já o Maranhão recebeu o maior número de escolas pelo programa de infraestrutura física escolar. Contudo, o Rio de Janeiro não foi atendido com nenhuma instituição dessa ação.

Os estados de Amapá e Roraima receberam o menor quantitativo de ações de construções de escolas entre 2007 a 2019, sendo que, no Amapá, 80% das instituições concluídas também são do programa de infraestrutura física escolar, o estado apresenta o menor percentual de ações concluídas, visto que apenas 11,8% das escolas obtiveram a conclusão, no entanto, 45% do total de ações são referentes a obras canceladas, ou seja, que não deveriam ser iniciadas.

Entre os estados brasileiros, apenas 10 conseguiram concluir acima de 50% das obras pactuadas, enquanto 4 estados não atingiram 32% de conclusão. Santa Catarina e Paraná, estados com os menores quantitativos de obras não executadas, concluíram mais de 70% das suas ações.

TABELA 19 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS POR UF E TIPO DE PROGRAMA OU PROJETO, 2007-2019, BRASIL

	Infraestrutura Física Escolar – PAR	Elaborado pelo concedente e proponente	Proinfância	Total	% de Obras Concluídas*
Santa Catarina	79	19	250	348	74%
Paraná	153	18	447	618	70%
Mato Grosso do Sul	51	17	102	170	68%
Mato Grosso	137	38	154	329	65%
São Paulo	18	2	565	585	61%
Rio Grande do Sul	140	8	392	540	60%
Acre	21	71	16	108	60%
Minas Gerais	108	18	561	687	56%
Distrito Federal	-	1	61	62	55%
Tocantins	86	7	85	178	53%
Alagoas	41	1	74	116	48%
Ceara	169	47	163	379	47%
Paraíba	31	9	113	153	44%
Espírito Santo	9	-	52	61	44%
Rondônia	38	2	30	70	43%
Bahia	234	12	284	530	43%
Goiás	60	1	187	248	43%
Piauí	98	16	66	180	43%
Rio Grande do Norte	13	-	87	100	41%
Pernambuco	123	2	129	254	39%

	Infraestrutura Física Escolar – PAR	Elaborado pelo concedente e proponente	Proinfância	Total	% de Obras Concluídas*
Para	240	6	164	410	39%
Maranhão	346	4	114	464	38%
Roraima	10	-	17	27	34%
Sergipe	18	-	34	52	32%
Amazonas	53	7	40	100	20%
Rio de Janeiro	-	1	50	51	17%
Amapá	12	-	3	15	16%
Total	2.288	307	4.240	6.835	49%

*Refere-se ao número de obras concluídas em relação ao número de obras pactuadas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0

Apesar de o Acre ter somente 1,6% das escolas concluídas no Brasil, foram construídas 42 escolas (18%) com projetos próprios, ou seja, elaborados pela concedente e proponente. Sendo que a tabela indica certa preferência desse estado em construir instituições com as características próprias, visto que esse tipo de ação teve pouca aderência nos demais estados.

Segundo a orientação para elaboração de projetos próprios do programa Proinfância (BRASIL, 2009, p. 6):

[...] deverá ser antecedido de processos participativos que envolvam a comunidade educacional - crianças, professores, funcionários, familiares e, nas unidades públicas de Educação Infantil, as administrações municipais - com vistas a compartilhar os saberes e as experiências daqueles que vivenciam os espaços, além de incorporar a reflexão sobre o perfil pedagógico da instituição pretendida.

Além disso, é necessário que o gestor educacional leve em consideração, na elaboração do projeto, os espaços de acordo com a idade a ser atendida e suas especificidades, espaços coletivos, espaços administrativos e espaços de serviços, bem como deve acompanhar a organização espacial desses ambientes. Também é necessário seguir as recomendações gerais para edificação, acessibilidade, padrão mínimo construtivo, elementos padronizados, conforto ambiental e uso consciente dos recursos naturais.

No caso do projeto elaborado pelo proponente, cabe ao município/estado desenvolver um projeto de arquitetura, planta de situação do terreno, planta de locação, planta baixa da proposta, planta de cobertura, cortes, elevações,

planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, memorial descritivo e especificações técnicas, projeto de instalações hidro-sanitárias, projeto de instalações elétricas, projeto de rede lógica e projeto de combate a incêndios.

Sendo assim, a responsabilidade do ente federado na formulação de um projeto próprio é bem maior do que quando adere a um projeto padrão do FNDE. Necessita-se também de mão de obra especializada para atender às demandas anteriores à execução do projeto. No entanto, tem-se a hipótese de que aderir a um projeto próprio promove uma maior integração dos agentes envolvidos no processo educacional, e que conseqüentemente pode atender melhor a realidade daquele município. Porém, exige-se um esforço maior no desenvolvimento e na aprovação da proposta. Por conseguinte, esse esforço maior pode ter levado os entes a aderirem aos projetos padrões com maior frequência, além do seu custo de elaboração.

Além das análises realizadas por estado, buscou-se observar como se dá o número de obras concluídas nos municípios. As 6.835 obras concluídas ocorreram em 3.160 municípios brasileiros. Dessa forma, 57% dos municípios brasileiros foram atendidos por programas de infraestrutura escolar no que concerne à construção de escolas. Por outro lado, 43% dos municípios não foram atendidos por esses programas e não desenvolveram ações nesse eixo em parceria com o governo federal. Ainda assim, o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação e seu principal meio executor, o PAR, objetivam a melhoria de indicadores educacionais, entre eles, o IDEB, assim como as condições de acesso e permanência. Sendo a infraestrutura escolar um dos eixos dessas ações, e visto a sua importância para o acesso à educação, aproximadamente metade dos municípios não obtiveram instituições concluídas pelos programas. Segundo Schneider (2014, p. 213), alguns programas federais relacionados à infraestrutura escolar “chegam a uma parte daqueles que mais precisam deles”. Entretanto, a autora pondera que eles ainda são insuficientes, sobretudo ao pensar em uma maior igualdade de atendimento no país.

Apesar de todos os municípios poderem ter acesso aos programas e ações do PAR e do FNDE, as ações de infraestrutura escolar dependem de aprovação de projetos, não somente dos projetos estruturais, mas necessitam apresentar projetos de terreno, profissionais da área, entre outros. São ações

prioritárias, sendo pré-condições para o apoio do governo federal. Portanto, apesar de se instituir como uma colaboração, e uma maior participação da União nas ações dos municípios, ainda é necessária uma capacidade técnica, como também capacidade financeira por parte dos municípios, para aderir a esses programas. Pois, segundo Farenzena e Marchand,

a União, e cada estado e município que adere ao Plano comprometem-se com a implementação de ações do PAR e com as demais estratégias da política, como a formação de comitês relacionados à política, o monitoramento, a prestação de informações, as ações necessárias à apuração e ao acompanhamento do Ideb. (2013, p. 809-810)

E neste sentido, as obras de infraestrutura escolar dependem totalmente da participação do estado e município na implementação e monitoramento, com o preenchimento correto das informações por meio do SIMEC.

Conforme a Tabela 20, observa-se que o maior número de obras concluídas foi em municípios com 20.001 a 50.000 habitantes. Um total de 19,5% das escolas concluídas (1.342) ocorreram nos municípios entre 10.001 a 20.000 habitantes. No entanto, o maior percentual de obras concluídas é nos municípios de até 2 mil habitantes.

No entanto, ao cotejar os dados de escolas em atividade, observa-se que houve redução no número de instituições entre 2007 e 2019 nos municípios com até 100.000 habitantes. O número de instituições teve um crescimento no período analisado apenas nos municípios de grande porte. Têm-se como hipótese que a redução de escolas nos municípios de pequeno porte está associada ao processo de nucleação, em que diversas escolas do campo foram fechadas e os estudantes enviados a instituições de maior porte. Sendo que muitas dessas escolas localizadas em municípios de pequeno porte são escolas menores e rurais.

TABELA 20 – NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS E NÚMERO DE ESCOLAS CONFORME O PORTE DOS MUNICÍPIOS, BRASIL, 2007-2019

Habitantes	Nº de Obras Concluídas	% de Obras Concluídas*	Nº de Escolas (2007)	Nº de Escolas (2019)
Até 2.000	68	79%	559	435
De 2.001 a 5.000	600	68%	8.458	6.094
De 5.001 a 10.000	852	56%	16.178	11.745
De 10.001 a 20.000	1.324	51%	33.838	25.775

Habitantes	Nº de Obras Concluídas	% de Obras Concluídas*	Nº de Escolas (2007)	Nº de Escolas (2019)
De 20.001 a 50.000	1.702	48%	49.025	39.693
De 50.0001 a 100.000	790	45%	25.791	23.439
De 100.001 a 500.000	941	42%	33.292	37.192
Mais que 500.001	558	38%	29.716	37.528
Total	6.835	49%	196.857	181.901

*Refere-se ao número de obras concluídas em relação ao número de obras pactuadas.

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 e Censo Escolar (2018).

Buscando compreender mais características sobre as obras concluídas, verificaram-se os demais dados presentes no banco Módulo de Obras 2.0. Uma etapa importante no processo de execução das obras é a vistoria, que é realizada em várias etapas da construção. No entanto, segundo o Manual de Monitoramento de Obras 2.0 SIMEC (FNDE, 2013a), a vistoria só é realizada e registrada no sistema quando a obra se encontra no status de execução, paralisada ou concluída.

Os dados a seguir representam a última vistoria realizada e adicionada ao banco na data de download do arquivo. De acordo com o Gráfico 6, apesar de serem dados de obras com status de concluídas e 90% ou mais de execução, segundo a vistoria 96,3% das obras estavam concluídas, 3,4% dessas ainda em execução, e 0,04% paralisadas e 0,2% das obras de escolas não foram identificadas.

GRÁFICO 6 – SITUAÇÃO DA VISTORIA, 2007-2019, BRASIL



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

Observar essas informações auxilia na reflexão que, apesar de os dados trazerem as 6.835 obras como concluídas, a vistoria traz algumas informações divergentes. A vistoria é realizada por meio das informações disponibilizadas no Módulo Obras 2.0 por meio de fotos, planilhas orçamentárias, processo de execução, e demais documentos sobre a obra. Essas informações devem ser inseridas pelo fiscal de obras da prefeitura/secretaria responsável, e são analisadas por técnicos do FNDE, e caso estes verifiquem a necessidade, é realizada uma nova vistoria *in loco*, feita por meio de empresas contratadas e licitadas para essa ação. E o pagamento dos recursos só é realizado mediante as informações prestadas pelas ações da vistoria (FNDE, 2020e). Portanto, os dados de vistoria são muito importantes para o acompanhamento, desenvolvimento e principalmente como pré-condição para a conclusão da obra, assim como para a ocupação dessa instituição, visto que apenas poderá ser realizada após o status de conclusão da vistoria. Além da situação de vistoria, também se analisou o percentual de execução da obra.

Averiguou-se a situação dos convênios e/ou termo de compromisso assinados pelos gestores públicos com o FNDE. Segundo os dados do Módulo de Obras 2.0, tem-se que 67,7% dos termos de compromisso e/ou convênios ainda permanecem em vigência e 32,3% já estavam vencidos.

Segundo o Manual Monitoramento de Obras 2.0 SIMEC, é responsabilidade do gestor público “verificar o prazo de vigência do documento pactuado com o FNDE pela manutenção da atualização e preenchimento do sistema SIMEC e pela garantia da veracidade das informações prestadas ao FNDE” (FNDE, 2013a, p. 7).

O Manual de Orientações ao Gestor Público na execução de obras de infraestrutura para educação básica retrata que cabe ao gestor incluir todas as informações sobre o andamento da construção a cada 30 dias. E que “Embora a pactuação ocorra entre o FNDE e o ente federado, o Gestor Público Estadual e/ou Municipal é o responsável pelo acompanhamento dos recursos e pelo total cumprimento das obrigações acordadas entre as partes” (FNDE, 2014, p. 7). A partir dessa afirmação, compreende-se que a total responsabilidade pela execução, assim como a não execução, recai sobre os estados e municípios, eximindo a participação do governo federal como apenas financiador. Entende-

se que o FNDE também é responsável, no entanto, o número de obras não executadas já demonstrou a importância de melhorias de controle e de maior participação do FNDE nas ações de construção de escolas, visando ampliar o número de construções concluídas e em efetivo atendimento, assim como também a ampliação dos recursos para que os termos de compromisso sejam cumpridos.

Entre as obrigações, o manual também orienta o gestor na escolha da empresa contratada para realizar a construção das instituições de ensino. Segundo o documento deve-se evitar

a contratação de empresas que não apresentem a coerente competência técnica para execução dos serviços com o vulto da obra em cada certame. Assim, deve-se observar o disposto na Lei 8.666/93 sobre a exigência de capital social mínimo (Art. 31, § 2 e 3), condizente com o valor contratado, para que, em caso de falhas de sua responsabilidade, possa arcar com os custos envolvidos (Art. 56), bem como se a construtora possui acervo comprovável e quadro técnico compatível com a envergadura da obra. (FNDE, 2014, p. 7)

A contratação deve ocorrer por meio de licitação. Nas 6.835 obras concluídas, 3.575 empresas foram contratadas para a execução. O modelo de licitação é retratado na tabela a seguir.

TABELA 21 – MODALIDADE DE LICITAÇÃO, 2007-2019, BRASIL

	Frequência	%
Concorrência	2.388	34,9
Convite	42	0,6
Dispensa	83	1,2
Inexigibilidade	3	0,0
Pregão	48	0,7
Regime Diferenciado de Contratação (RDC)	135	2,0
Tomada de Preço	3.937	57,6
Não Identificado	199	2,9
Total	6.835	100,0

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

Entre as modalidades de licitação, 57,6% optaram pela tomada de preço, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), é: “[...] a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do

recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (TCU, 2014, p. 27-28).

A segunda modalidade mais adotada foi a concorrência, que prevê que “quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (TCU, 2014, p. 27).

A licitação via RDC (Regime Diferenciado de Contratação) foi regulamentada pela Lei nº 12.462/2011, sendo inicialmente utilizada para a contratação de serviços para os eventos da Copa do Mundo e das Olimpíadas. No entanto, após algumas reformulações, essa modalidade de licitação passou a atender também ao PAC, e obras e serviços de engenharia para infraestrutura de sistemas educacionais. Consiste em trazer maior eficiência ao processo de licitação, permitindo que seja mais ágil, por isto, foi utilizada para a licitação de empresas destinadas à construção de escolas com metodologia inovadora, processo pelo qual foi centralizado pelo FNDE. No entanto, é um dos modelos com menor conclusão, visto que 49% das obras licitadas foram concluídas,

A modalidade de Convite, utilizada apenas em 0,6% das obras, permite que sejam contratados serviços de até R\$150.000. Segundo o TCU:

[...] é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas. (2014, p. 27)

Na opção de Pregão, utilizada para aquisição de bens e serviços, a partir de qualquer valor, é realizada uma disputa tanto presencial quanto *on-line*, em que as empresas dão seus lances e o contratado é o qual apresenta o menor preço.

Também pode ser optado por Dispensa e Inexigibilidade de licitação. A dispensa está prevista em situações específicas descritas na Lei nº 8.666/1993. E a inexigibilidade pode ocorrer quando não é possível realizar a competição, no caso de apenas um serviço ou produto seja ofertado apenas por uma empresa. Ambos os modelos somam 1,3% do total de obras concluídas.

A partir da realização do processo de licitação, a empresa é contratada para o cumprimento das ações pactuadas. A Tabela 22 apresenta o tempo de duração dos contratos realizados com a empreiteira para a execução das obras de escolas de educação básica.

TABELA 22 – DURAÇÃO DO CONTRATO DAS OBRAS CONCLUÍDAS COM A EMPREITEIRA, 2007-2019, BRASIL

Tempo de duração do contrato	Frequência	Percentual
-3 anos	7	0,1
-2 anos	98	1,4
-1 ano	349	5,1
0 ano	1.838	26,9
1 ano	2.238	32,7
2 anos	748	10,9
3 anos	635	9,3
4 anos	378	5,5
5 anos	247	3,6
6 anos	119	1,7
7 anos	75	1,1
8 anos	28	0,4
9 anos	5	0,1
10 anos	6	0,1
11 anos	1	0,0
Total	6.772	99,1
Sem Informação	63	0,9
Total	6.835	100,0

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

Os dados apresentam algumas divergências, pois 6,6% dessas obras tiveram a data de finalização do contrato informada de forma inferior à assinatura do contrato, logo, acredita-se que “-3, -2, -1” sejam erros no preenchimento destas informações.

Apesar dessa circunstância, 1.838 ações tiveram os seus contratos assinados e concluídos no mesmo ano. Em 32,7 % das obras, os contratos tiveram duração de 1 ano. E 10,9% gozaram de um período de dois anos. Sendo que, ocorrendo em circunstâncias normais, dois anos seria o prazo máximo de duração do convênio/termo de compromisso com o FNDE, incluindo todo o processo de licitação.

Os contratos acima de dois anos acabam atrasando a conclusão da obra, e o atraso na construção da edificação leva ao atraso do uso do prédio, e com

isso implica na efetividade da política, visto que adia o atendimento da demanda da educação básica e o próprio acesso à educação.

A Tabela 23 apresenta a duração dos contratos das empreiteiras de acordo com os projetos arquitetônicos no âmbito do programa Proinfância. Conforme os erros observados anteriormente, os projetos de escola de educação infantil Tipo A, escola de educação de infantil Tipo B, escola de educação infantil Tipo C e escolas com metodologias inovadoras (MI) – Tipo B, apresentaram um maior volume de obras com -3, -2, e -1 anos de duração de contrato.

TABELA 23 – DURAÇÃO DO CONTRATO COM A EMPREITEIRA CONFORME OS PROJETOS DO PROINFÂNCIA, BRASIL, 2007-2019

	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Tipo A	-	44	8	56	43	24	18	8	5	1	-	-	-	-	207
Tipo B	3	16	58	52 1	977	30 8	18 7	14 3	98	65	50	14	3	4	2.44 7
Tipo C	2	2	15	26 7	517	90	68	53	29	17	13	5	1	-	1.07 9
MI - Tipo B	-	-	11	43	16	8	15	11	15	3	-	-	-	-	122
MI - Tipo C	-	-	-	3	2	1	3	1	8	-	-	-	-	-	18
Projeto 1 Convencional	-	-	-	-	13	52	56	15	8	4	-	-	-	-	148
Projeto 2 Convencional	-	-	-	5	27	36	39	17	18	5	-	1	-	1	149
Tipo B - Bloco Estrutural	-	-	-	-	-	-	3	4	1	-	-	-	-	-	8
Tipo C - Bloco Estrutural	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	3
Total	5	62	92	89 5	1.59 5	51 9	38 9	25 3	18 3	96	63	20	4	5	4.18 1

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

Conforme os dados, a escola de educação infantil tipo B apresentou o maior número de obras com duração de contrato acima de três anos com a empreiteira. Destaca-se que esse é o segundo projeto com maior capacidade de atendimento disponibilizado pelo FNDE, visto que pode atender até 224 crianças. No entanto, observa-se que 21,2% das obras desse projeto tiveram a conclusão no mesmo ano e 40% em um ano de contrato com a empreiteira. A demora na conclusão dos projetos afeta a eficácia do programa, visto que o

objetivo é ampliar o acesso à educação infantil, todavia, com o atraso, 224 crianças deixam de ser atendidas a cada ano, assim como ocorre o aumento da demanda.

No projeto de escola de educação infantil Tipo C, que atende até 120 crianças, verifica-se a mesma dinâmica, visto que 25% foram concluídas no mesmo ano de assinatura e 48% com um ano de duração. Dado que, o projeto de escola de educação Tipo B e Tipo C compõem 85% das obras pactuadas pelo Proinfância, e com a conclusão dessas instituições cerca de 680.055 crianças podem ter acesso à educação infantil, caso essas instituições já estejam em funcionamento.

O projeto Tipo A, que é elaborado pelos entes federados, apresentou 56 das 1.207 escolas concluídas no mesmo ano de assinatura do contrato e 43 delas com a extensão de um ano.

Verifica-se que a duração máxima dos projetos MI – escola de educação infantil Tipo B foi de 6 anos, e a MI – escola de educação infantil Tipo C foi de 5 anos, ambas inferiores aos demais projetos padronizados pelo FNDE. Além de que, 35% das obras da MI – escola de educação infantil Tipo B foram concluídas no mesmo ano de assinatura do contrato com a empreiteira, indicando, nesse projeto, uma maior agilidade em relação às demais. Contudo, o mesmo não se verificou para o projeto MI – escola de educação infantil Tipo C, pois 61% das obras só foram concluídas com até 5 anos de duração de contrato. Os projetos com blocos estruturais também apresentam períodos de 3 a 5 anos de duração, e esses também se enquadram nas características de metodologia inovadora. Portanto, a vantagem desse método apresenta-se com maior frequência para o Tipo B.

Segundo a CGU (BRASIL, 2017), não foi comprovado que as metodologias inovadoras trouxessem economia de recursos e de redução de prazos. Além desse fator, destacam que as metodologias enfrentaram outros problemas em sua implementação, tais como:

[...] dificuldades técnicas relacionadas às novas tecnologias de construção; abandono das obras e terceirização dos serviços pelas construtoras; incapacidade das empresas de fornecer a quantidade de material conforme a demanda; falhas na execução e má qualidade de materiais apresentados. (BRASIL, 2017, p. 31)

A eficácia das metodologias inovadoras se apresentou como muito baixa, visto que 73% das instituições pactuadas pelo projeto MI – escola de educação infantil Tipo B e 89% das instituições propostas pelo projeto MI – escola de educação infantil Tipo C não foram concluídas (estão inacabadas, canceladas e/ou paralisadas), e ações que foram concluídas não trouxeram redução de prazos.

A tabela a seguir apresenta a duração dos contratos segundo os projetos de infraestrutura física escolar no âmbito do PAR. Assim como o Proinfância, também há 215 obras em que os contratos não podem ser analisados, devido aos erros de -3, -2 e -1. Conforme os dados, o projeto de espaço educativo – 12 salas são aqueles cuja duração contrato é superior aos demais modelos.

As menores escolas, de uma e duas salas, que são destinadas às áreas rurais, apresentam contratos de até 6 anos de duração. As escolas com 8 e 10 salas apresentam o menor quantitativo, assim como a menor duração dos contratos.

O maior número de obras é referente ao projeto espaço educativo – 6 salas que podem atender até 360 estudantes nas áreas urbanas e rurais. Cerca de 42% das instituições foram concluídas no ano de assinatura e 31% no primeiro de assinatura com a empreiteira. Contudo, 6% das escolas foram concluídas com 4 a 8 anos de duração de contrato.

TABELA 24 – DURAÇÃO DO CONTRATO COM A EMPREITEIRA CONFORME OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FÍSICA ESCOLAR, BRASIL, 2007-2019

	Anos														Total
	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Espaço Educativo - 01 Sala	-	-	31	52	45	9	40	13	7	-	-	-	-	-	197
Espaço Educativo - 02 Salas	-	7	38	192	76	31	51	17	20	6	-	4	-	-	442
Espaço Educativo - 04 Salas	-	8	50	159	78	31	39	20	10	5	-	-	-	-	400
Espaço Educativo - 06 Salas	1	8	56	442	324	93	60	36	13	4	11	1	-	-	1.049
Espaço Educativo - 08 Salas	-	-	-	3	14	5	3	-	1	-	-	1	-	-	27

	Anos													Total	
	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
Espaço Educativo - 10 Salas	-	-	-	-	9	1	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Espaço Educativo - 12 Salas	1	1	14	60	38	15	9	8	6	4	1	1	1	1	160
Total	2	24	189	908	584	185	202	94	57	19	12	7	1	1	2.285

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

De acordo com os projetos próprios, a escola com projeto elaborado pelo proponente apresentou o maior período de contrato (11 anos) em relação às demais. Apenas oito obras foram concluídas com projetos pela concedente, sendo uma delas finalizada com um ano de contrato, uma com dois anos, duas com três anos e quatro com quatro anos de duração do pacto com a empreiteira.

Nas ações elaboradas pelo proponente, 31% foram executadas com até um ano de contrato, e 27% acima de 3 anos.

TABELA 25 – DURAÇÃO DO CONTRATO COM A EMPREITEIRA CONFORME OS PROJETOS PRÓPRIOS, BRASIL, 2007-2019

	Escola com projeto elaborado pela concedente	Escola com Projeto elaborado pelo proponente	Total
-2 anos	-	12	12
-1 ano	-	68	68
0 ano	1	34	35
1 ano	-	59	59
2 anos	1	43	44
3 anos	2	42	44
4 anos	4	27	31
5 anos	-	7	7
6 anos	-	4	4
8 anos	-	1	1
11 anos	-	1	1
Total	8	298	306

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

Por essas tabelas verificou-se que algumas obras estiveram o período considerado como ideal (dois anos) duplicado. Sendo que, algumas obras tiveram o seu contrato pelo período de 11 anos, 10 anos, 9 anos, 8 anos etc. São extensões de tempo que, ao considerar o prazo adequado, poderiam ser construídos mais que o triplo de instituições. Sem dúvidas, um contrato com

longa duração traz prejuízos tanto ao gestor público, pois há uma rotatividade entre eles, como principalmente a população a ser atendida, ainda considerando os *deficits* nas taxas de atendimento e o baixo atendimento em algumas etapas da educação básica.

No próximo tópico serão abordados os tipos de projeto, assim como os valores de contrato e financiamento federal.

5.2 FINANCIAMENTO FEDERAL PARA AS CONSTRUÇÕES ESCOLARES: EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA

Grande parte da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios é realizada mediante programas e ações desenvolvidas pelo FNDE. No caso dos programas de infraestrutura física escolar, são assistências técnicas e financeiras voluntárias. Os programas ora analisados estão associados ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), políticas atualmente reconhecidas como o Plano de Ações Articuladas (PAR).

A assistência técnica e financeira se torna um importante instrumento de apoio para os estados e municípios, antes responsáveis pela oferta direta da educação básica. Como visto, ainda há falta de vagas em algumas regiões do Brasil, assim como uma alta desigualdade técnica e financeira entre os entes. Neste sentido, a ação de assistência técnica e financeira via programas de construção escolares que objetivam ampliar a oferta e o acesso à educação podem auxiliar os estados e municípios nessas demandas.

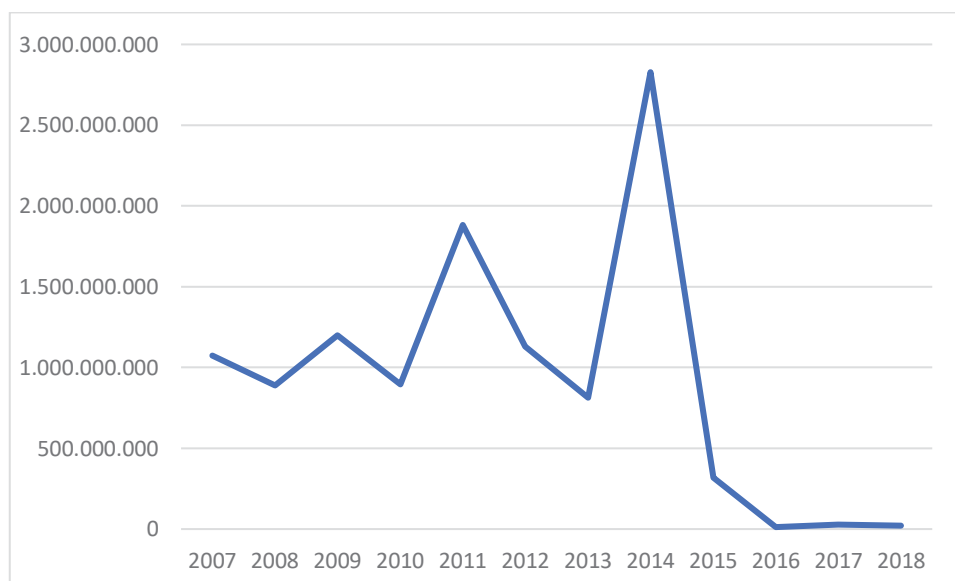
Segundo a CGU (2017), “em média, 99% do valor de cada obra é proveniente do Orçamento Geral da União”. Com a pactuação de obras de construção de escolas de ensino fundamental e educação infantil, foram concluídas cerca de 6.835 ações com o total de 11 bilhões de reais¹⁷ de investimentos do governo federal. Entre essas obras, 118 obras concluídas não apresentaram informações de recursos e 278 obras apresentaram valores de

¹⁷ Valores atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) com referência em janeiro de 2021.

R\$0,00, e uma obra apresentou valor extremamente fora dos padrões, cerca de 48 bilhões em uma única obra, valor bem acima do total das demais, portanto, acredita-se ser um erro de digitação, e portanto, essa obra não foi contabilizada no valor total. O ano de 2019 também não apresentou informações de recursos. São valores importantes e que podem ser explicados por um convênio apenas com assistência técnica, sem repasses de recursos ou mesmo ausência de divulgação da informação na plataforma da União. Assim como é possível que esses recursos ainda não tenham sido liberados e transferidos aos entes.

De acordo com os dados do Gráfico 7, 2014 foi o ano com o maior volume de recursos pactuados com o FNDE (R\$2.828.177.825), assim como também o maior número de obras. No ano de 2016, apenas 8 obras foram realizadas pelo governo federal que representaram o menor valor empregado durante a vigência dos programas (R\$12.121.741).

GRÁFICO 7 – VALORES PACTUADOS COM O FNDE, BRASIL, 2007-2019



*Os valores foram atualizados pelo INPC de janeiro de 2021.

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

Entre os programas, 66% dos recursos foram destinados ao Proinfância, 25% ao programa de Infraestrutura Física Escolar – PAR e 9% as construções pelos projetos elaborados pelo concedente e proponente.

A partir de 2015, observa-se tanto uma redução do número de obras como uma redução dos valores pactuados com o FNDE para as ações de construção

de escolas. Essas quedas demonstram uma redução da força dos programas, assim como a própria expansão e fortalecimento das ações das políticas, dado que não ocorre a suspensão dos programas, mas um enfraquecimento gerado a partir de algumas forças advindas das crises políticas e financeiras após 2015. No entanto, a falta de financiamento e de recursos acaba impedindo que os programas venham a se expandir e pactuem outras instituições.

TABELA 26 – VALORES PACTUADOS PELO FNDE CONFORME OS PROGRAMAS, BRASIL, 2007-2019

Ano	PROGRAMA					
	Infraestrutura Física Escolar		Elaborado pelo concedente e proponente		Proinfância	
	N	Soma*	N	Soma*	N	Soma*
2007	236	229.124.760	56	39.195.583	462	804.809.781
2008	115	179.516.936	18	76.613.797	367	633.480.593
2009	114	143.646.248	24	94.052.971	545	962.180.934
2010	118	97.811.269	10	33.598.302	502	765.656.724
2011	136	89.807.858	57	229.031.899	1.048	1.562.562.131
2012	-	-	-	-	572	1.131.180.799
2013	3	3.887.622	2	1.504.914	405	807.213.686
2014	1.519	1.895.955.001	98	273.399.876	333	658.822.948
2015	21	30.890.023	41	281.332.854	5	7.040.628
2016	8	12.121.741	-	-	-	-
2017	10	25.000.139	1	2.256.918	-	-
2018	8	18.153.324	-	-	1	1.697.320
Total	2.288	2.725.914.921	307	1.030.987.115	4.240	7.334.645.543

*Os valores foram atualizados pelo INPC de janeiro de 2021.

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

A Tabela 27 apresenta algumas medidas descritivas referentes aos recursos empregados pelo FNDE para a construção dos programas. Conforme a média, as obras mais caras se encontram nas ações dos projetos elaborados pelo proponente e concedente. Eles são projetos próprios elaborados pelos entes federados, portanto podem conter estruturas diferentes das propostas pelos projetos padrões, desse modo, podem ter um valor acima das demais. Em razão dessas características, apresentam coeficientes de variação (CV)¹⁸ altos

¹⁸ O coeficiente de variação é a razão entre o desvio-padrão e a média. É utilizado para comparar grupos que apresentem medidas e ou grandezas diferentes, assim como valores que divergem na média.

que demonstram uma grande dispersão entre os valores abaixo e acima da média.

O valor máximo investido em uma obra foi no ano de 2009 em uma das ações dos projetos de Infraestrutura Física Escolar. O valor mínimo foi registrado na categoria de obras elaboradas pelo proponente e concedente no ano de 2007.

As medidas descritivas demonstram que as obras sofrem variações de valores a cada ano, e que no mesmo ano apresentam diversos valores pactuados, visto as medidas de desvio padrão¹⁹, mínimo e máximo. As obras com valores mais próximos estão relacionadas ao programa Proinfância, visto que estes apresentam as menores medidas de dispersão (CV e desvio padrão).

Em geral, as obras das ações de Infraestrutura Física Escolar e Proinfância apresentam os valores mais altos a partir do percentil 75, ou seja, 25% do total de obras pactuadas são mais caras em relação às demais.

TABELA 27 – MEDIDAS DESCRITIVAS DOS VALORES PACTUADOS PELO FNDE CONFORME OS PROGRAMAS, BRASIL, 2007-2019

Valor Pactuado pelo FNDE*								
Infraestrutura Física Escolar								
Ano	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)	Percentil 25 (R\$)	Percentil 75 (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	CV (%)
2007	1.022.878	544.973	66.258	5.858.828	223.027	1.408.904	1.286.172	126
2008	1.617.270	1.384.578	159.472	6.166.508	281.421	1.691.168	1.640.473	101
2009	1.436.462	1.482.342	247.691	5.757.082	596.743	1.561.131	1.199.796	84
2010	828.909	1.033.675	174.114	4.975.028	174.114	1.471.387	930.869	112
2011	660.352	134.674	134.674	5.493.267	134.674	1.305.583	1.090.502	165
2013	1.295.874	1.313.618	1.135.942	1.438.061	1.135.942	1.438.061	151.839	12
2014	1.248.982	1.296.581	144.526	5.338.732	346.212	1.434.752	1.071.555	86
2015	1.470.953	1.198.808	317.754	5.658.141	892.655	1.507.178	1.396.654	95
2016	1.515.218	1.238.523	432.275	4.048.568	1.209.289	1.372.637	1.068.755	71
2017	2.500.014	1.419.838	329.597	4.501.035	1.354.607	4.462.973	1.734.475	69
2018	2.269.166	1.426.594	334.201	4.462.973	810.498	4.440.984	1.854.584	82
Elaborado pelo Concedente e Proponente								
Ano	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)	Percentil 25 (R\$)	Percentil 75 (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	CV (%)
2007	979.890	223.053	156.656	5.738.731	156.656	1.325.745	1.437.482	147

¹⁹ O desvio padrão apresenta o grau de dispersão entre os dados.

2008	4.506.694	2.028.616	615.698	15.201.108	1.040.710	5.768.745	5.162.440	115
2009	6.718.069	4.077.003	1.353.531	56.131.493	1.353.532	4.437.297	14.341.707	213
2010	3.359.830	800.281	1.600.651	9.440.795	1.600.651	9.440.795	4.353.431	130
2011	4.018.103	4.357.493	819.287	9.335.850	3.326.121	4.910.319	1.868.726	47
2013	752.457	752.457	367.583	1.137.331	367.583	1.137.331	544.294	72
2014	2.789.795	2.378.955	76.379	12.860.737	99.734	4.317.543	3.102.295	111
2015	6.861.777	4.437.356	395.388	22.014.063	4.118.028	5.855.905	5.976.633	87
2017	2.256.918	2.256.918	2.256.918	2.256.918	2.256.918	2.256.918	-	0

Proinfância

Ano	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)	Percentil 25 (R\$)	Percentil 75 (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	CV (%)
2007	1.884.800	1.869.244	464.599	3.121.107	1.739.677	2.071.278	388.340	21
2008	1.794.563	1.837.776	424.556	3.000.159	1.573.960	2.059.284	425.817	24
2009	1.775.242	2.019.938	679.080	9.482.708	1.114.310	2.275.270	668.577	38
2010	1.528.257	1.216.338	374.195	5.468.347	1.033.752	2.131.726	683.554	45
2011	1.492.418	1.046.003	594.806	6.249.913	1.007.833	2.076.786	638.497	43
2012	1.981.052	2.126.057	703.673	10.074.430	1.686.746	2.268.910	709.320	36
2013	2.013.002	2.151.499	735.805	7.582.372	1.583.795	2.280.019	589.110	29
2014	1.978.447	1.983.298	735.806	10.751.924	1.556.333	2.182.600	785.660	40
2015	1.408.126	1.523.932	1.063.979	1.589.786	1.310.260	1.552.672	220.975	16
2018	1.697.320	1.697.320	1.697.320	1.697.320	1.697.320	1.697.320	-	0

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

*Os valores foram atualizados pelo INPC de janeiro de 2021.

Conforme a soma de recursos apresentados na Tabela 26 e as medidas da Tabela 27, observa-se que a partir de 2015 têm-se uma queda drástica no número de obras pactuadas, assim como no total de recursos investidos pelo governo federal. No entanto, observa-se que as médias, medianas e demais valores tiveram um grande aumento, indicando que possivelmente as obras ficaram mais caras nesses últimos anos. Em uma audiência pública da Comissão Externa – Obras do Governo Federal, em agosto de 2016, o presidente do FNDE (Gastão Dias Vieira), discursou que:

[...] nos anos 2013 e 2014, todas as metas foram expandidas. Íamos construir x creches, e, quando o PAC incorporou os programas, dobrou-se essa meta. Empenharam-se os recursos, liberaram uma parcela pequena, e a obra teve início. Em 2015, em 2016, foi uma lisura total. Praticamente não houve limite financeiro para que essas obras continuassem a ser tocadas. O que aconteceu? Simplesmente a maioria delas paralisou por falta de recursos financeiros que mantivessem o fluxo de empenho no pagamento. (BRASIL, 2016)

De acordo com Amaral (2017), nos anos de 2015 a 2017 os recursos gastos com educação não foram atualizados conforme a inflação e nem pelo Índice de Preços para o Consumidor Amplo (IPCA). Por conseguinte, acredita-se que devido aos valores e custos de obras mais caros, bem como a falta de recursos, houve a redução do número de novas escolas pactuadas e construídas por meio dos programas de construção escolares.

Buscando compreender as características e os recursos dessas obras concluídas, verificou-se os valores empreendidos por projetos. A Tabela 28 apresenta os valores pactuados com o FNDE referentes aos projetos do programa Proinfância.

O modelo tipo A é elaborado pelos municípios e, de acordo com a cartilha para elaboração de projetos próprios do Proinfância, devem ser atendidas no máximo 150 crianças em regime integral ou em dois turnos. É o projeto com o maior valor de repasse, ou seja, uma escola de educação infantil teve o repasse do governo federal para sua construção em cerca de 10 milhões de reais. Também é o projeto que apresenta a maior variabilidade visto o CV de 67%. Supõe que a dispersão dos valores dos projetos Tipo A deve-se à sua característica de ser um projeto próprio que pode variar tanto em infraestrutura, área e capacidade de atendimento.

TABELA 28 – VALORES PACTUADOS COM O FNDE CONFORME O PROGRAMA E PROJETOS DO PROINFÂNCIA, BRASIL, 2007 A 2019.

Projeto	Valor Pactuado pelo FNDE*							CV %
	N	Total	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão	
Tipo A	207	496.307.545	2.397.621	2.105.012	793.735	10.751.924	1.406.234	67
Tipo B	2.498	4.886.107.670	1.996.775	2.066.093	424.556	9.482.708	433.297	21
Tipo C	1.083	1.084.820.389	1.005.394	1.019.312	374.195	5.413.662	192.612	19
MI - Tipo B	126	264.727.245	2.169.895	2.217.543	1.531.982	2.729.964	307.787	14

Projeto	Valor Pactuado pelo FNDE*							
	N	Total	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão	CV %
MI - Tipo C	18	20.404.559	1.133.587	1.036.040	865.963	1.469.855	193.380	19
Projeto 1 Convencional	148	339.577.016	2.294.439	2.306.721	1.901.988	2.826.390	129.828	6
Projeto 2 Convencional	149	224.493.453	1.506.667	1.508.375	1.063.979	1.836.059	93.482	6
Tipo B - Bloco Estrutural I	8	15.365.060	1.920.633	1.943.178	1.780.162	1.987.255	65.022	3
Tipo C - Bloco Estrutural I	3	2.842.605	947.535	924.086	893.801	1.024.718	68.536	7

*Os valores foram atualizados pelo INPC de janeiro de 2021

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

Os demais modelos de projetos arquitetônicos denotam CV baixos, indicando uma menor variabilidade. Contudo, são projetos elaborados pelo FNDE, e, apesar de serem padronizados e apresentarem a mesma área, levam em consideração o custo de materiais e mão de obra local que varia em cada localidade.

O projeto de escola de educação infantil Tipo B pactuou 2.498 construções, sendo 59% do total de construções e 66% do total de recursos por esse programa. Com capacidade para até 224 crianças, 50% dessas obras foram concluídas com 2 milhões de reais, sendo o valor máximo próximo de 9 milhões.

A escola de educação infantil Tipo C obteve 26% do total de escolas. Com menor capacidade, podendo atender até 120 crianças, teve um investimento total em torno de 1 bilhão de reais.

As metodologias inovadoras (MI) e os projetos com blocos estruturais seguem o padrão e a capacidade dos projetos escola de educação infantil Tipo B e C. Contudo, segundo a página oficial do FNDE (2020d), apresentam “custo global da obra compatível ou menor que o preço de referência do FNDE para Estabelecimentos de Ensino Público”. Verifica-se que os valores repassados por meio destes projetos, no caso da média e mediana são acima dos projetos convencionais que não adotam esta metodologia.

Como visto no tópico anterior, grande parte das obras pactuadas sobre projetos de MI não foram concluídas, e as concluídas não tiveram redução do tempo de construção. Em relação a valores, a CGU destaca que “O manutenção dessas construções são mais difíceis e caros. No geral, são métodos construtivos com tecnologia exclusiva, necessitam de mão de obra especializada, têm peças de reposição de complexa aquisição” (BRASIL, 2017, p. 30). Tendo em vista que muitas das obras não foram concluídas, o custo torna-se maior que o planejado, já que algumas obras serão convertidas para a metodologia tradicional, e em relação as concluídas, há dificuldades em sua manutenção, pois “em que pese as unidades escolares passem a compor o patrimônio público municipal, muitas das prefeituras não tem condições técnicas e financeiras de realizar as manutenções necessárias em função da adoção de metodologias construtivas não usuais” (BRASIL, 2017, p. 34). A concepção de custos inferiores podia parecer sustentável, dado que os projetos com MI poderiam ser mais baratos para o agente financiador, ou seja, a União, no entanto, não foi concebido e levado em conta o custo para o município e/ou estado que realizará a manutenção dessa infraestrutura. Portanto, o governo federal, ao adotar essas ações, prezou mais pela eficácia e eficiência com a redução de prazos e custos, do que pela efetividade dessa instituição, que pode ser abandonada e não ser colocada em uso devido aos custos e falta de materiais e mão de obra.

O Projeto 1 apresenta a maior capacidade de atendimento, para até 376 crianças de 0 a 5 anos. A amplitude de valores repassados varia entre 1,9 milhão a 2,8 milhões com cerca de 129 mil reais de desvio-padrão. No projeto Tipo 2 podem ser atendidas cerca de 188 crianças, 50% das escolas foram construídas com o repasse de cerca de 1,5 milhão de reais e valor máximo de 1,8 milhão.

Em relação ao dado descrito pela média, percebe-se que com maiores capacidades, maiores são os volumes de recursos destinados pelo FNDE para a construção das instituições.

Nos valores acordados referentes aos projetos elaborados pela concedente e proponente disponíveis na Tabela 29, verifica-se que os valores são acima da média dos projetos do programa Proinfância. Assim como o Tipo

A, não é possível conhecer as características e informações referente a esses projetos.

No elaborado pelo proponente, 50% das obras receberam repasses de até 3,1 milhões de reais. O valor máximo foi de 56 milhões e o desvio-padrão de 4,9 milhões, indicando uma alta dispersão. Já no projeto pela concedente, apenas 8 obras foram concluídas e 4 delas receberam recursos de 3,3 milhões.

Em relação à tabela anterior, também se verifica que a variabilidade também é maior em projetos próprios, visto que CV do projeto elaborado pelo proponente é de 157%.

TABELA 29 – VALORES PACTUADOS PELO FNDE CONFORME OS PROJETOS PELA CONCEDENTE E PROPONENTE

Projeto	Valor Pactuado pelo FNDE*							CV %
	N	Total	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão	
Concedente	8	11.629.724	2.907.431	3.352.759	2.256.918	4.924.206	2.259.713	67
Proponente	299	1.019.357.391	3.693.324	3.175.584	76.738	56.131.493	4.988.652	157

*Os valores foram atualizados pelo INPC de janeiro de 2021

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

A Tabela 30 apresenta os recursos conforme as ações de infraestrutura física escolar do PAR. Bem como verificado nos projetos do Proinfância, de acordo com a média, quanto maior o número de salas de aulas, maior o volume de recursos designados pelo FNDE para a construção de escolas de ensino fundamental.

TABELA 30 – VALOR PACTUADO PELO FNDE CONFORME OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR FÍSICA – PAR, BRASIL, 2007 A 2019

Projeto	Valor Pactuado pelo FNDE*							CV %
	N	Total	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão	
01 Sala	197	33.804.863	175.155	187.060	66.258	386.826	57.833	33
02 Salas	442	135.774.132	315.754	334.408	171.146	1.358.826	123.796	39
04 Salas	400	433.545.025	1.092.053	1.252.791	201.848	2.181.866	429.307	39
06 Salas	1.052	1.308.260.720	1.255.529	1.409.694	266.127	4.847.564	496.392	40
08 Salas	27	86.703.043	3.211.224	3.877.605	240.803	5.402.959	1.848.134	58
10 Salas	10	46.128.289	4.612.829	4.846.728	3.219.129	6.124.210	971.654	21
12 Salas	159	681.698.847	4.314.550	4.759.866	2.719.256	6.166.508	1.359.451	32

*Os valores foram atualizados pelo INPC de janeiro de 2021

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

Os espaços educativos com uma e duas salas têm médias entre 187 mil e 334 mil reais. Esses projetos são destinados à implementação exclusiva em áreas rurais. No entanto, vale ressaltar que a manutenção desses espaços após a conclusão e o funcionamento dessas instituições é mais simples e inferior a uma escola com 12 salas.

O espaço educativo com 6 salas representa 46% do total de construções realizadas por esse programa. O projeto também emprega 48% do total de recursos destinados às ações do programa de Infraestrutura Física Escolar. Portanto, tem-se a hipótese que devido à preferência desse projeto, uma escola com 6 salas é capaz de atender à demanda de grande parte dos municípios brasileiros.

De acordo com os valores máximos, o projeto de espaço educativo com 12 salas apresenta o valor mais alto de uma obra de construção de escola. No entanto, é o projeto que condiciona a maior área, visto que são 3.228,08 m² de construção. Esse é o projeto pertencente à escola construída no município de Parambu, no Ceará, que pode atender até 780 estudantes em dois turnos ou 390 estudantes em tempo integral. Cerca de 681 milhões de reais foram destinados à construção de 159 instituições com esse projeto. Esse projeto é destinado exclusivamente para o atendimento de regiões urbanas, e teve uma mediana de 4,7 milhões de reais.

Tanto o projeto com 8 salas como o com 10 salas não estão disponíveis para consulta na página oficial do FNDE, no entanto encontrou-se um projeto destinado a construir de 5 a 9 salas, com base nele, a área construída aproximase em 3.500 m². Observou-se que as construções atendem em média 30 alunos por sala, sendo assim o projeto com 8 salas poderia atender cerca de 240 estudantes em tempos parciais e 480 estudantes em tempo integral; e a escola com 10 salas próximo de 300 estudantes por turno ou em 600 tempo integral.

Apesar dos dados das tabelas anteriores descreverem que 11 bilhões de recursos estavam previstos, ou seja, foram pactuados pelo FNDE para construção de escolas pelos programas de Infraestrutura Física Escolar e Proinfância em ações que se encontravam na situação “concluída” e com percentual de execução de 90%, a Tabela 31 demonstra que cerca de 6 bilhões foram pagos em obras que estão concluídas, segundo o Módulo de Obras 2.0.

O valor pago é quase a metade do valor planejado, e como já visto na entrevista do presidente do FNDE, a autarquia vinha enfrentando problemas econômicos e dificuldades no pagamento das obras, ação que pode levar a obras que estão com status em execução avançar para paralisadas e/ou inacabadas, visto que 8% dos recursos pagos estão destinados às obras com categoria inacabadas. No entanto, segundo a Nota Técnica nº 01/2019, “nesse estágio (obra concluída) o ente federado já recebeu integralmente os valores pactuados com o FNDE para a construção da escola e tem a obrigação de entregá-la funcionando à comunidade” (BRASIL, 2019b, p. 7). Sendo assim, os dados apresentam divergências e podem não retratar a veracidade dos pagamentos realizados.

Segundo o FNDE (2020e) o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb) é responsável pelo acompanhamento e prestação de contas dos recursos relacionadas ao PAR, portanto, os recursos referentes aos programas de construção escolar.

Como estabelece a Lei nº 12.695/2012, analisar a prestação de contas dos recursos transferidos aos municípios, aos estados ou ao Distrito Federal para a execução das ações do PAR e emitir parecer sobre o uso desses recursos. Essa atividade é realizada no módulo PAR do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), assim que a prestação de contas é enviada ao FNDE pelos entes. (FNDE, 2020e, p. 149).

Portanto, além da responsabilidade do FNDE no controle dos recursos, os municípios e os Estados por meio do CACS-Fundeb são responsáveis pelo controle e correta prestação de contas dos recursos utilizados nas obras.

TABELA 31 – VALORES PACTUADOS E PAGOS CONFORME A SITUAÇÃO, BRASIL, 2007-2019

Situação	Valor Pactuado*		Valor Pago*	
	Total (R\$)	%	Total (R\$)	%
Concluída	11.231.611.727	55%	6.257.769.832	63%
Contratação	101.218.948	0%	24.093.779	0%
Em Reformulação	79.717.156	0%	25.863.367	0%
Execução	4.709.993.628	23%	2.219.034.487	22%
Inacabada	2.148.641.793	10%	800.299.416	8%
Licitação	4.731.123	0%	-	0%
Obra Cancelada	1.336.045.550	7%	230.784.297	2%
Paralisada	865.543.746	4%	332.536.340	3%
Planejamento	16.356.258	0%	5.047.017	0%

Situação	Valor Pactuado*		Valor Pago*	
	Total (R\$)	%	Total (R\$)	%
Total	20.493.859.928	100%	9.895.428.533	100%

*Os valores foram atualizados pelo INPC de janeiro de 2021

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

Sendo assim, retomar essas obras é de fundamental importância para a ampliação da eficácia dos programas a partir da conclusão das obras, bem como para que o investimento público designado para essas obras possa estar em efetivo uso pela população, ou seja, que as obras sejam entregues e estejam em uso pela sociedade.

Visando compreender se as obras que apresentam o status de concluída estão em funcionamento, o próximo tópico visa analisar a efetividade dos programas de construção escolares.

5.3 EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE CONSTRUÇÕES ESCOLARES: NÚMERO DE INSTITUIÇÕES EM FUNCIONAMENTO

De acordo com a Nota Técnica nº 01/2019 (BRASIL, 2019b), o nascimento de uma unidade escolar ocorre com o cadastramento e o recebimento do código INEP²⁰ (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Desse modo, ao concluir a obra de construção de instituições educacionais, deve-se proceder com a documentação necessária para a obtenção do código INEP, processo que deve ser realizado tanto no âmbito público quanto privado, visto que todas as escolas sejam públicas ou particulares que estejam em atendimento e devidamente regularizadas têm um código e realizam anualmente a coleta de dados do Censo Escolar da Educação Básica.

Com esse código, os dados do Censo Escolar apresentam informações e características sobre as instituições de ensino, tais como situação de funcionamento, etapa atendida, infraestrutura etc. Portanto, ao receber um código, essa escola “nasce” no próximo Censo Escolar, e mesmo que venha a

²⁰ Segundo a UWC, “Esse código permite identificar de maneira unificada cada uma das escolas do Brasil, de acordo com o cadastro junto ao Ministério da Educação – devendo conter **oito caracteres numéricos** e nenhuma letra (sem exceção, exemplo: ‘13082175’).” (UWC, 2021)

interromper suas atividades, esse código continua sendo único dessa instituição e também apresenta dados sobre ela, sobre sua situação de funcionamento, ou seja, esse código e essa escola continuarão constando nos registros dos censos realizados posteriormente.

Portanto, a Nota Técnica nº 01/2019 exige que o FNDE requirite aos municípios o código INEP das obras que foram concluídas por meio dos programas do governo federal. Essa medida se faz necessária visto que os dados do SIMEC não apresentam informações sobre o funcionamento das instituições, bem como a data em que a escola foi finalizada. Devido a essa falta de informação, assim como outras divergências já apontadas no capítulo de metodologia, realizou-se uma aproximação entre os dados de novas escolas do Censo Escolar e escolas concluídas pelos programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar.

Esses programas objetivam a construção de escolas visando a ampliação do acesso e melhoria da infraestrutura física. Contudo, para a ampliação do acesso, é necessário que as instituições construídas estejam em funcionamento e em uso pela sociedade. Nessa análise, a partir do conceito de efetividade, compreende-se que a efetividade das políticas de construção escolares está relacionada ao uso e atividade das instituições pactuadas e financiadas pelo governo federal.

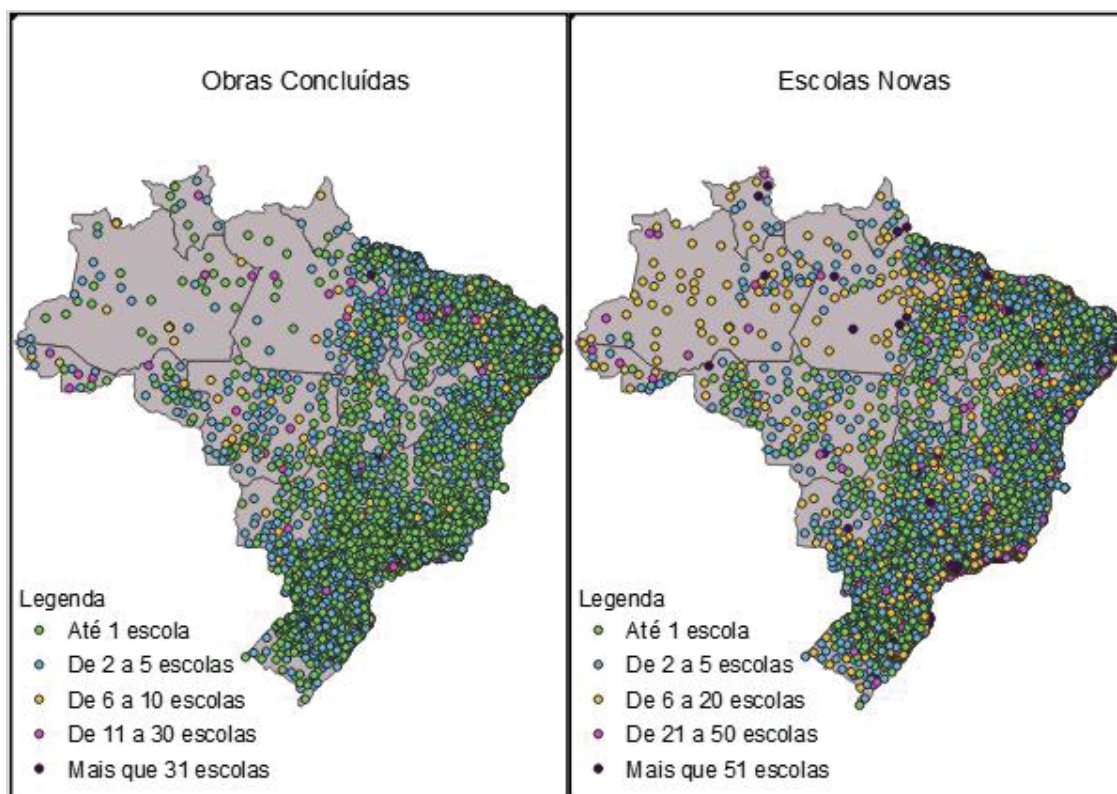
Um total de 6.835 instituições ligadas aos programas de construções escolares foram concluídas entre 2007 e 2019 e 29.126 instituições tiveram seu primeiro cadastro no Censo Escolar entre 2010 e 2019. Os mapas a seguir demonstram as obras concluídas no Brasil por município, assim como o número de escolas novas que apresentaram registros no Censo Escolar ao longo da série histórica analisada. Em ambos se observa uma grande concentração de obras concluídas e de escolas novas nas regiões sul, sudeste e em alguns estados nordeste. A região centro-oeste recebeu 12% das obras concluídas e 6% de escolas novas, e a região norte recebeu 13% das obras concluídas e cerca de 11% do total de escolas novas.

Em 61% dos municípios que receberam recursos dos programas do governo federal foi construída uma instituição. Em 34% do total de municípios atendidos foram construídas entre 2 a 5 escolas, e em 6% acima de 6

instituições. O número máximo de instituições construídas foi de 63 escolas localizadas no município de Belo Horizonte, sendo todas relativas a ações do Proinfância.

Na maior parte dos casos dos municípios com novos registros no Censo Escolar, foram implementadas de 2 a 5 escolas (41%). O total de 35% dos municípios apresentaram registros de uma instituição, 19% de 6 a 20 escolas e 5% acima de 21 novas instituições. O número máximo de novas instituições foi de 2.200 instituições encontradas no município de São Paulo – SP.

FIGURA 1 – MAPA DAS OBRAS CONCLUÍDAS PELO GOVERNO FEDERAL E ESCOLAS NOVAS NO CENSO ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS CONFORME O NÚMERO DE ESCOLAS, BRASIL, 2007-2019



FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 e Censo Escolar - INEP (2010-2019). (2020)

A Figura 1 demonstra a visibilidade e a importância da ação do governo federal na construção de escolas, dado que considerando o quantitativo de novas obras em relação ao número de novas escolas, 24% das novas escolas foram implementadas em consequência dos recursos e das ações provenientes dos programas de assistência técnica e financeira da união.

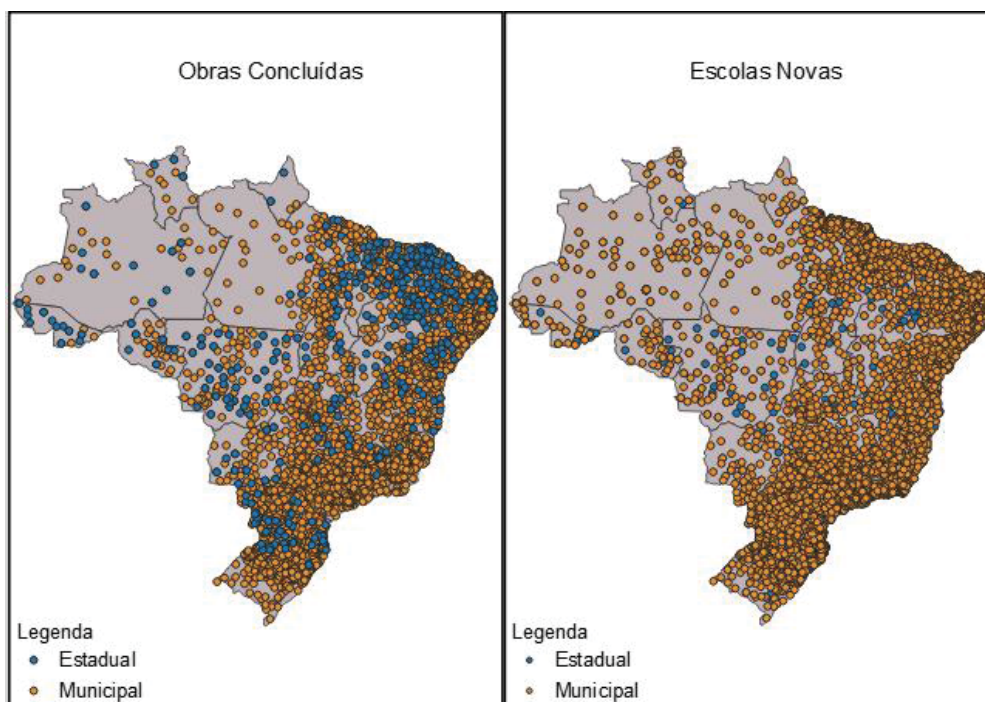
No entanto, entre as 29.016 novas escolas, 51% novas instituições são da rede privada e 1% de instituições federais. Ao considerar apenas as instituições públicas municipais e estaduais, os programas de construção de escolas são responsáveis por cerca de 49% das novas instituições no Brasil entre 2010 a 2019, caso grande parte das instituições já estejam em funcionamento.

Portanto, apesar das dificuldades de implementação e de eficácia na conclusão das obras dos programas, é possível observar os efeitos dessas ações, e principalmente da importância dos recursos empregados por esses programas, dado que o Proinfância e Infraestrutura Física Escolar podem auxiliar significativamente na ampliação do número de instituições de ensino, fator que pode levar à ampliação do acesso à educação básica.

Buscando compreender mais características sobre a dependência das escolas construídas e novos estabelecimentos, a Figura 2 apresenta um mapa sobre a distribuição das obras concluídas e novas escolas. Entre as obras concluídas, cerca de 90% são relativas à rede municipal e 10% na rede estadual. Com relação às novas escolas, 41% da rede municipal e 7% da rede estadual.

Como visto, a maior expansão de instituições educacionais no Brasil entre 2010 a 2019 ocorreu por parte das instituições privadas. Segundo os dados do Laboratório de Dados Educacionais (2020), durante o período houve um crescimento de 17% das matrículas na rede privada, passando de 7.560.382 matrículas em 2010 para 9.134.785 matrículas em 2019. De acordo com Camelo (2014), a educação privada vem se expandindo no Brasil nas últimas décadas, e ele destaca as mudanças nos perfis socioeconômicos das famílias, pois “o aumento da renda e da escolaridade dos pais parece puxar a expansão das matrículas na rede privada, com destaque para as famílias de classe média, cujos pais têm pelo menos o ensino médio completo e a mãe é economicamente ativa” (CAMELO, 2014, p. 15).

FIGURA 2 – MAPA DAS OBRAS CONCLUÍDAS PELO GOVERNO FEDERAL E ESCOLAS NOVAS NO CENSO ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS CONFORME A DEPENDÊNCIA, BRASIL, 2007-2019



FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 e Censo Escolar - INEP (2010-2019). (2020)

No entanto, também ocorreu uma grande expansão do número de instituições vinculadas à rede municipal. De acordo com os dados do Laboratório de Dados Educacionais (2020), no ano de 2019 a rede municipal era responsável por 48% do total de matrículas da educação básica e, segundo o Censo Escolar (2019), de 60% do total de instituições de ensino. Como analisado, grande parte das obras também estão destinadas a atender a demanda da rede municipal, sendo que, os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil e ensino fundamental, etapas nas quais, principalmente a creche verificam-se os maiores *deficits* de atendimento.

A tabela a seguir demonstra o cotejamento entre os municípios em que os maiores números de obras concluídas foram realizados em relação ao número de novas escolas nessas localidades. De acordo com os dados, entre os dez municípios analisados, seis são capitais que concentram grandes centros urbanos e população. Em geral, devido à grande concentração demográfica, a necessidade de maiores números de escolas é registrado nesses locais.

Os demais municípios também apresentam uma grande rede de escolas, pois conforme dados de 2019 do Laboratório de Dados Educacionais Tomé-Açu, tem 101 escolas; Anapu com 63 escolas; Aparecida de Goiânia registra 222 instituições; e Arari com 66 escolas. Apesar de esses municípios concentrarem grande parte das obras concluídas, os dados de novas escolas demonstram que apresentam os menores números em relação às demais cidades analisadas.

TABELA 32 – NÚMERO DE OBRAS E NÚMERO DE NOVAS ESCOLAS CONFORME A DEPENDÊNCIA, 2007-2019

Município / UF	Obras	Dependência		Novas Escolas	Dependência			
		Estadual	Municipal		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Belo Horizonte / MG	63	-	63	420	1	5	140	274
Brasília / DF	62	62	-	295	9	64	-	222
Tomé-Açu / PA	42	3	39	18	-	-	17	1
Fortaleza/ CE	39	5	34	251	-	6	42	203
Cuiabá / MT	27	4	23	103	-	2	28	73
Anapu /PA	27	-	27	9	-	-	6	3
São Paulo / SP	25	-	25	2.200	2	77	142	1.979
Aparecida de Goiânia / GO	24	2	22	64	1	3	28	32
Curitiba / PR	23	-	23	281	1	3	68	209
Arari / MA	21	-	21	2	-	-	2	-

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 e Censo Escolar - INEP (2010-2019). (2020)

Apesar de não ser possível conhecer o código INEP das instituições que estão concluídas pelos programas do governo federal, a tabela demonstra uma aproximação entre as obras e escolas. Nas capitais observa-se que há uma certa relação entre o número de obras e o número de escolas, visto que o número de escolas novas é maior que o número de obras, portanto, tem-se a hipótese que algumas das instituições construídas pelos programas do governo federal estão em funcionamento. No entanto, nos casos dos municípios de Tomé-Açu e Anapu, o número de obras concluídas é superior ao número de escolas novas, indicando que as escolas concluídas pelos programas do governo federal ainda não estão em funcionamento. Uma hipótese é que elas tenham substituído escolas já existentes, que acabam não representando escolas novas, mas apenas mudança de endereço na escola.

Registros semelhantes ao caso desses dois municípios são vistos em 622 municípios, nos quais encontram-se obras concluídas, mas não há registro no Censo Escolar de novas escolas, ou seja, aproximadamente 19% dos municípios que receberam financiamento federal para a construção das escolas e apresentam dados de ações concluídas não ampliaram (em termos de número de escolas) sua rede de ensino. Novamente, colocam-se duas hipóteses, uma de que as escolas ainda não estão em funcionamento e outra que substituíram escolas já existentes (apenas com mudança de endereço), o que poderia implicar em aumento do atendimento e, provavelmente, melhoria da infraestrutura. Tais elementos precisariam ser mais bem investigados para compreender o real impacto do programa. Uma das estratégias para o melhor monitoramento das obras seria fazer o registro no SIMEC do código da escola no Censo Escolar, dessa forma, auxiliaria no controle social e daria mais transparência a utilização dos recursos públicos.

Conforme a tabela a seguir, apesar de alguns municípios que receberam ações do governo federal via programas Proinfância e Infraestrutura Física apresentarem registros sobre número de escolas novas, esses valores são inferiores ao número de obras concluídas.

TABELA 33 – NÚMERO DE OBRAS EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE ESCOLAS NOVAS NOS MUNICÍPIOS, BRASIL, 2007-2019

Nº de Obras	Nº de escolas novas	Nº de Municípios
1	0	484
2	1	126
3	<=2	29
4	<=3	9
5	<=4	5
6	<=5	2
7	<=6	1
8	<=7	1
9	<=8	1
10	<=9	1
11	<=10	1
12	<=11	4
13	<=12	1
14	<=13	2
15	<=14	1
17	<=16	5
18	<=17	2

Nº de Obras	Nº de escolas novas	Nº de Municípios
19	<=18	1
21	<=20	1

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 e Censo Escolar - INEP (2010-2019). (2020)

De acordo com os dados, 484 municípios apresentam apenas uma obra concluída e nenhuma escola nova. Como observado na Figura 1, a prevalência de obras concluídas é de uma instituição por município, ou seja, 1.980 municípios receberam apenas uma ação via programas de construções escolares do governo federal, e por conseguinte em 24% desses municípios as instituições ainda não estão em funcionamento.

No entanto, ao finalizar a construção, é necessário realizar a prestação de contas dos gastos e recursos utilizados durante a obra, conforme os princípios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000). Mas, para abrir uma instituição de ensino não basta apenas a construção física, mas também equipamentos, mobiliário, contratação de docentes, além da regularização burocrática como autorizações de bombeiro, conselho escolar, e demais documentos como Plano Político Pedagógico (PPP) e regimento escolar, garantindo que o ensino oferecido nessa instituição seja realizado com qualidade. Essas ações são capazes de acometer atrasos no funcionamento das instituições, principalmente os itens e docentes que impactam o orçamento financeiro dos municípios, sendo que eles podem não apresentar recursos suficientes para atender às demandas. O FNDE apresenta programas suplementares, tais como o Programa de apoio a novas turmas de Educação Infantil e o Programa de apoio a novos estabelecimentos de Educação Infantil, que visam auxiliar financeiramente os municípios e Estados que concluíram as obras nos programas de construção escolar. Contudo, estes recursos podem ser insuficientes.

Grande parte dos municípios que foram atendidos com os programas Proinfância e Infraestrutura Escolar (46%) são de pequeno porte (até 20.000 habitantes), portanto a conclusão e o uso das instituições é de fundamental importância para a ampliação do acesso educacional principalmente nessas

regiões, que apresentam diversas desigualdades, em especial, financeiras, o que pode dificultar a expansão da rede própria de ensino.

Já municípios com maior porte e maior captação de recursos têm melhores condições para a ampliação da rede de ensino. A Tabela 34 demonstra os dez municípios com maiores números de escolas novas na rede pública durante o período analisado. Segundo os dados, alguns municípios são capitais e também apresentam os maiores números de obras como visto na Tabela 33, e também municípios do estado de São Paulo, que variam de médio a grande porte.

TABELA 34 – NÚMERO DE ESCOLAS NOVAS CONFORME A DEPENDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS, 2007-2019

Município	Escolas Novas	Federal	Estadual	Municipal	Obras
Rio de Janeiro / RJ	243	3	15	225	15
São Paulo / SP	221	2	77	142	25
Belo Horizonte / MG	146	1	5	140	63
Curitiba / PR	72	1	3	68	23
Santarém / PA	65	1	8	56	11
Boa Vista / RR	58	1	8	49	14
Piracicaba / SP	58	1	9	48	0
Sorocaba / SP	55	1	8	46	10
Teresina / PI	50	3	14	33	18
Campinas / SP	49	1	17	31	10

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do Módulo de Obras 2.0 e Censo Escolar - INEP (2010-2019). (2020)

No município de Piracicaba (SP), foram registradas 58 novas instituições, no entanto, nenhuma obra foi pactuada e/ou concluída nessa localidade. Similar ao caso de Piracicaba, o banco de dados aponta 909 municípios que apresentaram novas escolas na rede municipal, porém não foram atendidos pelos programas do governo federal. Esses dados retratam que as redes municipais vêm expandindo as suas escolas provavelmente com recursos próprios, visto que não há registros de financiamento federal.

Em relação à efetividade, compreende-se que nem todas as instituições concluídas pelos programas Proinfância e Infraestrutura Física Escolar estão em funcionamento, portanto, não estão contribuindo para a ampliação do acesso. No entanto, a falta de dados sobre a situação de funcionamento das obras concluídas, bem como a falta do código INEP, acaba prejudicando uma análise

de efetividade desses programas, pois não há como obter resultados fidedignos no cotejamento dos dados.

Essa dificuldade também foi verificada no estudo da CGU, pois “verificou-se que não há informações fidedignas e precisas acerca do número de escolas construídas, assim como destas que já estariam em efetivo funcionamento” (BRASIL, 2017, p. 69). Segundo o estudo, há uma estimativa de que 42% das escolas com status de concluídas estejam em funcionamento.

Sendo assim, ressalta-se a importância de uma melhoria e também de acréscimo dessas informações que tornam possível realizar um melhor controle social, assim como auxiliar tanto nas análises de efetividade como eficácia e eficiência, visto que um dos principais objetivos dos programas é a ampliação do acesso educacional, é extremamente importante que se divulgue o número de instituições financiadas pelo governo federal que estão em efetivo uso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como um dos direitos sociais, assim como um direito e dever do Estado e da família assegurá-la e garantir o acesso gratuito e obrigatório dos quatro aos dezessete anos (BRASIL, 1988). Compreende-se que o acesso é um elemento importante da garantia do direito à educação, visto que a porta de entrada para esse direito é a vaga e escola disponível para atender à demanda. No entanto, conforme as estatísticas oficiais, o acesso à educação básica ainda é restrito em algumas etapas de ensino, tais como a educação infantil, principalmente a creche, onde segundo a PNAD Contínua (IBGE, 2018) e o Censo Escolar, em 2018 somente 33% da população de 0 a 3 anos tinha acesso. Nessa etapa, o acesso limita-se principalmente devido à falta de vagas e instituições públicas para atender à demanda. Ainda assim, *deficits* são vistos nas demais etapas, visto que 86,8% das crianças de 4 a 5 anos frequentavam a pré-escola; 96,7% dos habitantes de 6 a 14 anos; e 86,8% dos jovens de 15 a 17 anos tinham acesso à escola. Para além da falta de vagas, verificam-se também as dificuldades e a falta de escolas localizadas próximas à residência dos estudantes.

Como dever do Estado, cabe a garantia do acesso à educação, portanto, escolas e vagas disponíveis para atender à população. De acordo com a Constituição Federal, a responsabilidade pela oferta das etapas da educação básica é dos estados, municípios e o Distrito Federal. No entanto, a União também é responsável, visto que o direito à educação é responsabilidade dos entes federados, além de que o governo federal deve realizar a função supletiva e redistributiva, prestando assistência técnica e financeira ao estados e municípios.

Compreendendo que parte do acesso à educação está relacionado a vaga e escola, e há falta de instituições e conseqüente necessidade de implementar novas escolas, esta pesquisa dedicou-se a estudar programas de assistência técnica e financeira do governo federal que preveem a construção de novas instituições de ensino para a educação básica. Assim sendo, objetivou-se analisar as ações do governo federal entre 2007 a 2019 no que se refere à construção de instituições educacionais nos diferentes estados e municípios

brasileiros. Na análise abordaram-se dois programas, sendo o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que tem como objetivo a ampliação do acesso à educação infantil e melhoria da infraestrutura física das instituições, portanto, prevê ações de construções e reformas de instituições de educação infantil; e o programa de Infraestrutura Física Escolar pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), que desenvolve ações de construção de escolas de ensino fundamental e médio nas áreas urbanas e rurais. Os programas foram examinados a partir da literatura na área e os dados públicos sobre obras do governo federal no Módulo de Obras 2.0 no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), além de reportagens, documentos normativos, notas técnicas, relatórios e depoimentos do presidente do FNDE.

Com base nos dados disponíveis no Módulo de Obras 2.0, observaram-se as ações de construções de escolas, verificando que 14.058 termos de compromisso foram firmados para a realização de obras de novas instituições entre 2007 a 2019 nos programas analisados, sendo que 63,3% das ações são referentes ao Proinfância, 32,5% ao programa de Infraestrutura Física Escolar e 4,2% são de ambos os programas. Apesar de serem programas em funcionamento e em vigência há 12 anos, constatou-se que a partir de 2015 o número de obras pactuadas foi diminuindo rapidamente, passando de 5.308 obras em 2014 para 69 ações em 2019. Além da redução das obras, ocorreu também a diminuição dos recursos pactuados e destinados às obras desses programas. No Brasil, nesse período agravam-se crises políticas econômicas, a partir do impeachment da presidente Dilma, além da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que prevê o congelamento dos gastos, entre eles a educação, medida que acaba sendo sentida nos programas de assistência técnica e financeira da União, visto a contenção de novos termos de compromisso e recursos.

Na análise observou-se a situação e o desenvolvimento das obras pactuadas pelo governo federal com os estados e/ou municípios. Entre o total de ações pactuadas, cerca de 49,2% das ações estavam concluídas, 19,9% das obras permanecem em execução, em processo (licitação, reformulação ou contratação) ou em planejamento. O restante das ações não estava sendo

realizado, visto que 17,2% estavam canceladas; 10,8% inacabadas e 2,9% paralisadas, totalizando 4.354 ações pactuadas. Ao contrastar o número de ações que atualmente não estão sendo realizadas com o número de obras concluídas (6.920), identifica-se uma baixa eficácia dos programas ao longo de sua história, dado que o seu objetivo são a expansão do acesso escolar por meio de novas instituições.

Os resultados demonstraram que a não execução das obras ocorreu por diversos motivos, tais como falta de recursos, abandono da empreiteira, falta de pagamento à empreiteira e questões técnicas. Segundo o presidente do FNDE em exercício no ano de 2016, Gastão Dias Vieira (BRASIL, 2016), a autarquia vinha enfrentando problemas financeiros, e com isso acabou gerando atrasos no repasse de recursos aos entes federados. Portanto, as principais razões ligadas à ineficácia dos programas são relativas à escassez de recursos na manutenção e à continuidade de ações paralisadas e inacabadas.

Independentemente da importância dos programas de assistência técnica e financeira, pensar um programa nacional que prevê financiamento para construção de novas escolas pode ser insuficiente no contexto do federalismo brasileiro, visto que muitos municípios apresentam dificuldades técnicas, tais como impasses no gerenciamento e monitoramento da execução das obras, ou até mesmo uma estrutura capacitada para solicitar assistência ao FNDE. Além da dificuldade técnica, também há desigualdade financeira, visto que a conclusão da obra é um fator com recursos importante, no entanto, a abertura de escola envolve a aquisição de equipamentos e materiais, assim como a contratação de docentes, que influencia nos recursos financeiros dos municípios e muitos desses podem não ter condições de manter a nova instituição em funcionamento. Portanto, a análise da eficácia deve levar esses aspectos em consideração, sobretudo, a relação com os recursos financeiros, dado o contexto externo à concepção dos programas.

Entre as ações não realizadas, o total de 69,9% são relativas ao programa Proinfância, sendo que 89% das ações pactuadas sobre os projetos de metodologia inovadora (MI) Tipo C não foram executadas. Os resultados demonstraram que as expectativas e premissas dos projetos com metodologias inovadoras baseadas em “Custo da Construção, Tempo de execução e

Qualidade da construção” (FNDE, 2020) não foram observadas, visto que os custos se mantiveram próximos ou acima dos mesmos projetos oriundos de metodologia convencional; o tempo de execução não foi inferior, visto que as obras concluídas também foram realizadas com o mesmo período das convencionais; a qualidade da construção não foi possível de ser observada, dado que poucas instituições foram concluídas. No entanto, a Controladoria Geral da União (CGU) (BRASIL, 2017) ressalta que o custo para a manutenção de instituições com MI são superiores às demais obras, além da falta de matéria-prima e mão de obra especialista nessas construções. A elaboração de projetos MI pela união baseou-se apenas na redução de custos do financiamento do governo federal, não prezando pela efetividade após a conclusão e a manutenção e funcionamento dessas escolas quando entregues aos entes federados.

Em relação às obras concluídas, 59% dos municípios brasileiros concluíram escolas com recursos provenientes de programas do governo federal. Ao pactuar um projeto de escola nova no âmbito dos programas, o município é responsável primeiramente por elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), assim como providenciar terreno, monitoramento, engenheiros, construção de muros, segurança, entre outros. Portanto, para a implementação do Proinfância e Infraestrutura Física Escolar, é necessária uma participação do estado e município nessas ações. Sendo assim, 41% dos municípios que não concluíram obras podem não ter atendido aos critérios necessários, ou não dispor de recursos e capacidade técnica para a realização dessas ações.

Cerca de 11 bilhões de reais foram pactuados em obras concluídas pelos programas de construção escolar do governo federal. Sendo 66% dos recursos investidos no programa Proinfância; 25% em ações de Infraestrutura Física Escolar; e 9% em ambos os programas. Observou-se que projetos com maior número de salas, em geral, apresentam valores mais altos de acordo com a média. No entanto, algumas discrepâncias foram verificadas, visto que algumas obras não apresentaram os valores pactuados, e outras apresentaram valores dados como R\$0,00. Além de que, conforme os dados presentes no banco de

dados, os valores pagos são muito inferiores ao valor pactuado, o que pode indicar que o valor total ainda não foi pago ou que há divergências nos dados.

Buscou-se investigar a situação das obras concluídas, objetivando verificar se essas instituições já estão em funcionamento, assim como a efetividade das políticas de construção escolares. No entanto, devido à falta de data de conclusão da obra e do código INEP, realizou-se uma aproximação entre o número de obras concluídas e o número de escolas novas registradas no Censo Escolar. Um total de 6.835 obras foram concluídas e 29.126 novas instituições foram detectadas no banco do Censo Escolar. Apesar do alto número de novas escolas, 51% são relativas a novos estabelecimentos privados. Em relação aos estabelecimentos públicos, 41% do total são escolas implantadas na rede municipal. Apesar da dificuldade em estimar o número de instituições concluídas que estão em funcionamento, analisou-se que, em 622 municípios atendidos por programas federais, as escolas concluídas parecem ainda não estar em funcionamento.

Ao cotejar o número de escolas concluídas (6.835) com o número de novas instituições nas redes municipais e estaduais (13.971), nota-se que caso todas as instituições concluídas pelo governo federal estivessem em atendimento, seriam responsáveis por cerca de 49% do total de novas escolas. Um total de 732 municípios foram contemplados com uma única instituição dos programas federais, e apresentam uma nova escola nos dados do Censo Escolar. Apesar de apenas uma escola parecer uma pequena quantidade, em municípios de menor porte esse número pode fortalecer a expansão e o atendimento à demanda.

Portanto, a assistência técnica e financeira da união via programas que objetivem a construção de novas instituições pode auxiliar na expansão do acesso educacional. No entanto, os dados de novas escolas demonstram que os municípios vêm ampliando a sua rede de ensino, dado que algumas localidades ampliaram o número de instituições e não receberam ações do governo federal. Sendo assim, apesar de as instituições dos programas federais poderem contribuir para a ampliação de acesso, os municípios também estão desenvolvendo ações e ampliando sua rede de atendimento com abertura de novas escolas.

O problema de pesquisa buscou compreender se as obras de construção de instituições de ensino pelo governo federal no período entre 2007 e 2019 foram eficazes e efetivadas colaborando com a democratização do acesso à educação básica. Apesar de não ser possível mensurar qual o número de instituições em funcionamento e os números da ampliação do atendimento, ainda assim, os programas federais obtiveram uma grande importância na iniciativa de construir novas escolas. No entanto, cerca de 30% das obras pactuadas não estão sendo realizadas, comprometendo a eficácia dos programas. No tocante à efetividade dos programas, observa-se que nem todas as instituições concluídas estão em funcionamento, porém, há processos que devem ser seguidos em vista à abertura de uma nova instituição.

Em relação à metodologia, optou-se por uma análise quantitativa com base nos dados do Módulo de Obras 2.0 (SIMEC, 2020) e Censo Escolar (INEP, 2010-2020). O Módulo de Obras 2.0 atualmente é a única fonte de dados pública e disponível para a consulta do número de obras, bem como a situação dessas ações. Compreende-se a importância desses dados públicos, no entanto, diversas dificuldades foram encontradas nesse banco, tais como a falta de dados, divergência de recursos financeiros, informações incompletas e/ou confusas, a não classificação das obras por programas e a não disponibilização de um dicionário/glossário de informações.

Com referência ao Censo Escolar, optou-se em analisar os dados de novas escolas a partir de 2010 a 2019, pois em um ciclo normal, era a partir de 2009 que as escolas pactuadas pelos programas deveriam estar concluídas e entrando em funcionamento e registro no Censo de 2010. Algumas divergências também foram encontradas nesse banco, visto que se observou que algumas escolas sumiram dos dados do Censo Escolar, ação que não deveria ocorrer, tendo em vista que o Censo apresenta a variável situação de funcionamento com as categorias: em atividade; paralisada; extinta no ano do censo; e extinta em anos anteriores. Devido a algumas instituições sumirem e reaparecerem, dúvidas surgiram se essa escola seria uma nova instituição, portanto, adotou-se o critério de escola em funcionamento no ano de 2019, dado que uma escola recém-construída não deixaria de funcionar em curto período de tempo.

Em consequência das dificuldades encontradas nos bancos de dados, assim como a complexidade e o curto espaço de tempo, os resultados apresentaram limitações, entre elas a possibilidade de compreender o número de escolas construídas que estão em funcionamento, e a própria análise da efetividade. Desse modo, estudos futuros podem explorar e definir uma área de pesquisa entre alguma região, estado ou município, visando uma pesquisa local, entrando em contato com as instituições e secretarias, coletando informações sobre a situação de funcionamento das escolas construídas com financiamento federal. Todavia, é de fundamental importância que os dados disponibilizados pelo FNDE a partir do SIMEC e Módulo de Obras 2.0 estejam mais claros, e apresentem informações importantes, tais como a data de conclusão da obra, a situação de funcionamento da instituição e o código INEP. A clareza das informações pode agilizar os controles do FNDE, assim como ampliar o número de instituições concluídas e a eficácia dos programas. Essas informações são importantes para estudos, mas principalmente para o próprio controle do FNDE sobre as suas ações, buscando atingir o objetivo dos programas, dado que uma escola construída e concluída, mas sem funcionamento, não contribui para a ampliação do acesso escolar.

Além disso, recomendam-se estudos futuros que verifiquem a situação de funcionamento das instituições de ensino presentes no Censo Escolar, buscando compreender a causa de instituições sumirem e retornarem ao banco de dados, como também a clareza das classificações sobre o funcionamento das escolas brasileiras. Assim como estudos que observem a ampliação do acesso ao ensino, como a ampliação das escolas nos municípios a partir de outras iniciativas que não estejam ligadas aos programas do governo federal, além de verificar se, ao abrir uma nova instituição, ocorreu o fechamento e/ou paralisação de instituição mais antiga.

Em síntese, o estudo demonstrou a importância de ações de assistência técnica e financeira nos municípios e estados brasileiros, dada a iniciativa de construir instituições de ensino visando ampliar o atendimento educacional e a melhoria da infraestrutura física das escolas no Brasil, principalmente direcionando as ações para municípios com insuficiências demonstradas no plano de ações articuladas. Os projetos demonstram a importância e a garantia

de novas instituições em condições de qualidade, que estejam adequadas e preparadas para receber os estudantes brasileiros e suas demandas com uma boa infraestrutura, considerando a dimensão física e estrutural um importante eixo na garantia do direito à educação. E que apesar das dificuldades, a continuidade e a expansão dos programas é fundamental ao pensar o contexto brasileiro e a necessidade ainda de expandir o acesso à educação.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, M. W; LICIO, E. C. Papel da União na coordenação federativa da política de educação básica. *In: Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36431. Acesso em: 28 nov. 2020.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 23 set. 2020.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *ResearchGate*, jan. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 20 ago. 2020.

ADRIÃO, T. Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteira*. v. 18, p. 8-28, 2018.

ALMEIDA, E. M.; CABRAL NETO, A. Relações intergovernamentais no exercício do PAR: redes semânticas tecidas para tipificar as bases federativas do regime de colaboração. *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, 2018.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, v. 22 n. 71, p. 1-25, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

AMORIM M. D. Os planejamentos educacionais e o regime de colaboração: o PAR no contexto municipal. *Luminária*, v. 18, n. 02, p. 21-35, 2016.

ANTÔNIO, C. M. A. **O que dizem os números sobre as crianças matriculadas nas creches brasileiras (2007/2011)**. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ANTUNES, J. **O direito à educação como “ioiô” das políticas que ampliam a obrigatoriedade da educação.** 2018. 300 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, 2018.

ARRUDA, C. A.; SANTOS, A. L. F. Relações colaborativas entre a união e as municipalidades: faces de uma política em ação. **RBPAE**, v. 33, n. 2, p. 377 - 397, mai./ago. 2017.

BAUMANN, S. V. Da vida das escolas rurais isoladas a uma escola isolada da vida rural: aprendizagens do processo de nucleação em santa rosa de lima. *In*: Reunião Nacional da ANPEd, 36ª, 2013, **Anais...** Goiânia, 2013, p. 1-12.

BEISEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública.** Brasília: Liber Livro, 2006.

BRASIL. **Constituição (1824).** Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, Senado Federal, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 197. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

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: 23 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, Senado Federal, 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 23 jan. 2020

BRASIL. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 23 jan. 2020

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 23 jan. 2020

BRASIL. **Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União: seção 7.2, Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art1. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 24 de abril de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 14 jun. 2020

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Resolução CNE/CEB nº 02, de 28 de abril de 2008** – Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_2.pdf. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e Senado, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art1. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 11 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e Senado, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 23 jan. 2020.

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

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.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 188 de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019a.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica n. 01/2019**. Brasília, DF: Grupo de Trabalho Interinstitucional Proinfância, 2019b.

BUZZAR, M. G.; FABRÍCIO, M. M. Desenvolvimento de metodologia de avaliação para o aspecto produto habitacional do programa de arrendamento residencial. **Risco**, São Paulo, p. 226-235.

CALÔNICO JUNIOR, F. **A democratização do ensino médio no Brasil**: configurações, limites e perspectivas. 2015. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2014.

CAMELO, R. A educação privada em São Paulo: expansão e perspectivas. São Paulo: **Fundação Seade**, 2014. (1ª análise; n. 19).

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 30º, 2006, Salvador – BA. **Anais...** Salvador: EnApad, 2006, p. 1-11. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-apsa-1840.pdf. Acesso em: 3 mar. 2021.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: IPEA 2008.

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.

CHAUÍ, M. Direitos Humanos e medo. *In*: **Direitos Humanos e...** São Paulo, Comissão de justiça e paz: Editora Brasiliense, 1989.

COSTA, G. L. M. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan./abr. 2013,

p. 185-209. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2176-66812013000100010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18/05/2020.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa, Instituto Piaget, 2000.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2009.

CURY, C. R. J. **Direito à educação:** direito à igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DÓREA, C. R. D. Anísio Teixeira e a arquitetura escolar: planejando escolas, construindo sonhos. **Revista da FAEEDBA**. Salvador, n.13, jan./jun. 2000, p.151-160.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo E os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-73302013000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 25 jul. 2020.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a02v34123.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R.; SANTOS, E. C. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução. **Estud. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 254-278, jan./abr. 2019.

FARENZENA, N. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da união aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 21, n. 1, p. 183-202, jan. 2012. Disponível em http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100009&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 24 jan. 2020.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cad. Pesq.**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000300004>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300004. Acesso em: 14. jul. 2019.

FARIA FILHO, L. M. O espaço escolar como objeto da história da educação: algumas reflexões. **R. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 141-159, jan./jun. 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100010. Acesso em: 25 mar. 2020.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

FNDE. **Módulo Obras 2.0**. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

FNDE. **Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 15 jul. 2020.

FNDE. Orientação para elaboração de projetos próprios para centros de educação infantil. **Manual Técnico de Arquitetura e Engenharia**, versão preliminar, Brasília, 2009.

FNDE. **Instrumento Diagnóstico - PAR Estadual 2011 – 2014**. Brasília, 4ª versão, jul. 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2011-pdf/8371-instrumentodiagnostico-par-1114-6versao/file>. Acesso em: 10 nov. 2020.

FNDE. **Resolução nº 24, de 2 de julho de 2012**. Estabelece os critérios para apoiar financeiramente, em caráter suplementar e voluntário, as redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, quanto à dimensão de Infraestrutura Física. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3553-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-24-de-02-de-julho-de-2012>. Acesso em: 10 jul. 2020.

FNDE. Como consultar e preencher o Modulo Monitoramento de Obras – Simec 2.0. **Módulo Monitoramento – Obras 2.0 – FNDE**. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/130-proinfancia?download=8527:manual-de-obras-2-0-01-11-2013&start=288>. Acesso em: 16 jul. 2020.

FNDE. Orientações gerais para solicitação de Construção de creches Proinfância Tipo B e C (MI), com recursos de Emendas Parlamentares. **Emendas Parlamentares**. Brasília, 2013b.

FNDE. Orientações ao Gestor Público na execução de obras de infraestrutura para educação básica. **Metodologia Construtiva Convencional**, Brasília, 2014.

FNDE. **Manual do Usuário Etapa Preparatória e Diagnóstico**. Brasília, versão 2, set. 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/129-plano-de-aco-es-articuladas-par?download=10909:manual-par-2019-versao-ii>. Acesso em: 28 jun. 2020.

FNDE. **Resolução nº 03, de 23 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a possibilidade de se firmar novos termos de compromissos entre os entes federados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com fundamento na Lei no 12.695, de 25 de julho de 2012, para finalização das obras decorrentes de instrumentos cujos prazos de execução tenham se esgotado sem que o objeto inicialmente acertado entre as partes tenha sido concluído. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11481-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA3,-de-23-de-fevereiro-de-2018>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FNDE. **Resolução nº 03, de 29 de abril de 2020**. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do terceiro ciclo do Plano de Ações Articuladas – PAR. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/82-resolu%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 11 jul. 2020a.

FNDE. **Infraestrutura Física (Escolar)**: Projetos arquitetônicos para construção. 2020b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/eixos-de-atuacao/infraestrutura-fisica-escolar>. Acesso em: 11 jul. 2020b.

FNDE. **Proinfância**. 2020c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia>. Acesso em: 11 jul. 2020c.

FNDE. **Metodologias Inovadoras (MI)**. 2020d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/mobiliario-e-equipamentos-2>. Acesso em: 13 ago. 2020d.

FNDE. **Curso Plano de Ações Articuladas**: Caderno de Estudos. Formação pela Escola. Brasília, 2020e. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/par_caderno_estudos_compactado.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020e.

FNDE. **FNDE presta assistência técnica para agilizar repactuação de obras inacabadas**. 2020f. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13826-fnde-presta-assist%C3%Aancia-t%C3%A9cnica-para-agilizar-repactua%C3%A7%C3%A3o-de-obras-inacabadas>. Acesso em: 11 mar. 2020f.

FNDE. **Acesso à informação**. 2020g. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 21 nov. 2020g.

FNDE. **Plano de Ações Articuladas**. 2020h. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par>. Acesso em: 21 jul. 2020h.

FRANCESCHINI, V. L. C.; RIBEIRO, P. M.; GOMES, M. M. F. Porta de entrada ou porta de saída? Fracasso escolar no ensino médio segundo estudantes e coordenadores(as) de escolas em Ribeirão das Neves, MG. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 33, 2017. DOI.10.1590/0102-4698164208. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v33/1982-6621-edur-33-e164208.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

GARCIA, L. T. S.; PEREIRA, M. S. F. PAR e IDEB: planejamento e avaliação para que qualidade? **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 3, p. 684-701, set./dez. 2018.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004

GERALDI, D. V. **Universalização do ensino com qualidade: configurações, limites e possibilidades**. 2014. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2014.

GUIMARÃES, F. O. **Políticas públicas e fechamento das escolas do campo no Brasil**. 2017. 73 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) – Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2017.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=2100419&view=detalhes>. Acesso em: 24 mar. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads> . Acesso em: 24 mar. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads> . Acesso em: 24 mar. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads> . Acesso em: 24 mar. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2018**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=downloads>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jul. 1944a.

INEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, out. 1944b.

INEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, dez. 1944c.

INEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 15, dez. 1945.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 1995**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. Estatísticas da educação básica no Brasil. **Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra**, 1996.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2000**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2001**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2005**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2007**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2010**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2013**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2015**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Censo Escolar 2018**. Disponível em: <http://inep.gov.br/microdados>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Censo Escolar 2019**. Disponível em: <http://inep.gov.br/microdados>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INEP. **IDEB**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em: 25 jul. 2020.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. **Indicadores**. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores>. Acesso em: 15 abr. 2020.

LIMA, L. C. A. Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 92, n. 231, p. 268-284, mai./ago. 2011. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/3620>. Acesso em: 18 mai. 2020.

LIMA, D. Z. O. **Políticas públicas de educação infantil: uma análise da democratização no município de Londrina**. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, 2018.

LOURENÇO FILHO, M. B. A educação, problema nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-28, 1944.

MAFASSIOLI, A. S.; MARCHAND, P. S. Plano de ações articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. **Revista @ambienteeducacao**, v. 4, n. 2, p. 134-146, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/138>. Acesso em: 12 set. 2020.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e Classe Social. *In*: MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Trad. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MELO, R. L. C. **O direito à educação infantil e a oferta pública em Minas Gerais para crianças de 0 a 6 anos dos povos quilombolas**. 2016. 221 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

MELO, S. D. G.; DUARTE, A. Políticas para o ensino médio no Brasil: perspectivas para a universalização. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 31, n. 84, p. 231-251, mai.-ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v31n84/a05v31n84.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

MENEZES, D. Sumário histórico da educação no Estado do Ceará. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 351-375, dez. 1944.

MONÇÃO, M. J. S. F. **Análise da acessibilidade urbana à educação, com ênfase em transporte escolar em cidades do baixo Amazonas**: Os casos de Óbidos e Juruti. 2013. 101 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) – Núcleo de estudos e pesquisa em qualidade de vida e meio ambiente, Universidade da Amazônia, Belém, 2013.

MONTEIRO NETO, A. Desigualdades Regionais no Brasil: Características e Tendências Recentes. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 9, jan./jun. 2014.

NARDI, E. L. Programas federais para o Ensino Fundamental e a materialização do direito de todos à educação de qualidade. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 12, n. 1, p. 138-162, jan.-abr. 2017. DOI. 10.5212/PraxEduc.v.12i1.0008. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/9450>. Acesso em: 24 jan. 2020.

NAZÁRIO, J. D. **O acesso de crianças de zero a seis anos à educação infantil de Florianópolis**: uma análise sociodemográfica de crianças em “lista de espera”. 2011. 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

OLIVEIRA, C. *et al.* **Municipalização do ensino no Brasil**, Belo Horizonte, 1999.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, jan./fev./mar./abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P. **Estado e política educacional no Brasil**.: desafios do Século XXI. 2006. Tese (Livre docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, R. P. O Direito à Educação. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 3. ed. São Paulo, Xamã, 2007a.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, v. 28, n. 100, p. 661-669, out. 2007b.

OLIVEIRA, R. F.; CAVALCANTI, C. R. Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da união por meio dos atos normativos do FNDE. **Revista Educação Online**, n. 15, jan./abr. 2014, p. 36-56.

OLIVEIRA, C. Fechamento de escolas rurais obriga crianças a passar mais tempo na estrada que em aula. **Revista Brasil Atual**, 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2017/03/fechamento-de-escolas-rurais-obriga-criancas-a-passar-mais-tempo-na-estrada-do-que-em-sala-de-aula/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

PASTORIO, E. **Nucleação das escolas do campo**: o caso do município de São Gabriel/RS. 2015. 162 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Naturais e Exatas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

PAULI, M. M.; SIMÕES, B. S. Desafios e conquistas da educação do campo na legislação brasileira: um olhar para o sudoeste do Paraná. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 38, n. 3, p. 1312-1318, set.-dez. 2016. DOI. 10.5902/2179460X22356. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view/22356>. Acesso em: 25 jan. 2020.

PERIN, Adriana Antunes. Educação no campo: da expansão à nucleação. **Revista Práxis**, Marau, v. 1, n. 1, jan./dez. 2015. Disponível em: http://www.fabemarau.edu.br/images/downloads/Revista_Cient%C3%ADfica/praxis_final.pdf. Acesso em: 17 jun. 2020.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v.44, n.153 p. 624-644, jul./set. 2014.

PIRES, A. M. B. **O Proinfância como política de acesso à educação infantil nas cidades do sudeste goiano**. 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Educação, Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2017.

POLONI, M. J. **Creche**: do direito à educação à judicialização da vaga. 2017. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2017.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Sobre o PAC**. 2021. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>. Acesso em: 21 jan. 2021.

QUEIROZ, J. B. P. A educação do campo no Brasil e a construção das escolas no campo. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 14, n. 18, p. 37-46, jan.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/1347-3845-1-PB.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

RE. T. D. **Gerenciamento da qualidade no processo de monitoramento de obras públicas**: uma proposta metodológica para as obras do fundo nacional de desenvolvimento da educação – FNDE. 2020.130 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas e Construção Civil) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, 2020.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, p. 1-5, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?lang=pt>. Acesso em: 03 set. 2021.

ROSSI, P. et al. A austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, e0223456, 2019.

SALES, L. C.; PASSOS, G. O. As aparências não enganam: as representações sociais de qualidade suscitadas pelos prédios escolares. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 38, p. 293-305, mai./ago. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782008000200008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 mar. 2020.

SANO, H.; FILHO, M. J. F. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Desenvolvimento em questão**, ano 11, n. 22, jan./abr. 2013.

SANTOS, G. M.; PALES, R. C; RODRIGUES, S. G. Desigualdades Regionais no Brasil – 1991-2010. **Inter Science Place**, n. 31, v. 1, out./dez. 2014.

SANTOS, É. J. **A política de expansão de vagas da educação infantil no município de Itabuna – BA**: interpretações de uma realidade em construção. 2017. 149 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Ciências da Educação, Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2017.

SANTOS, F. L., SILVA, A. M. Fechamento das escolas rurais e transporte escolar no município de Morrinhos/GO. **Interfaces da Educ.**, Paranaíba, v. 7, n. 21, p. 23-42, 2016. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/interfaces/article/view/1222/117>. Acesso em: 27 mai. 2020.

SASTRE, J. R. S. **O edifício escolar nas políticas públicas de educação**: Rio Grande do Sul, 1999-2006. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SCHNEIDER, G. **As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola**: uma problematização a partir do conceito de justiça social. 246 F. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, 2014.

SELZ, Marion. “O raciocínio estatístico em sociologia”. *In*: PAUGAM, Serge. **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, Vozes, 2015.

SILVA, I. F. Efetividade nas políticas públicas educacionais: em busca de um conceito. *In*: Andrea Barbosa Gouveia; Ângelo Ricardo de Souza; Adriana Dragone Silveira (org.). **Efetividade das políticas educacionais nos sistemas**

de ensino brasileiro: Leituras a partir do Índice de Condições de Qualidade (ICQ). 1ª ed. Curitiba: Appris, 2016, p. 13-28.

SILVA, I. S. Política de Infraestrutura escolar: um conceito possível de um objeto em construção. **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 23, n.1, p. 202-2017, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/>. Acesso em: 25 mar. 2020.

SILVA, M. R. Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 9, n. 17 e 18, jan./jun. e ago./dez. 2015, p. 61-74. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/41441>. Acesso em: 18 mai. 2020.

SILVA, M. R.; SILVEIRA, M. R. O direito à educação e a ampliação do acesso ao ensino médio: uma análise das proposições do legislativo federal (1996-2016). Unisul, **Tubarão**, v. 11, n. 19, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/4753>. Acesso em: 18 mai. 2020.

SILVEIRA, A. A. D. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma promotoria de justiça da infância e juventude do interior paulista. **Educar em Revista**, Curitiba, n. especial 2, p. 233-250, 2010. Acesso em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-40602010000500014&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 27 jan. 2020.

SIMEC. **Transparência Pública** - Obras FNDE. 2020. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

SIMULADOR DE CUSTO ALUNO QUALIDADE. **Quanto custa uma educação pública de qualidade?** Disponível em: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>. Acesso em: 20 mai. 2020.

SOARES, M. V. M. B. Cidadania e Direitos Humanos. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. 2012. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf> Acesso em: 18 mai. 2020.

SOARES, R. L. C. **Um olhar sobre acesso à Educação Infantil no Território de Identidade de Vitória da Conquista – BA**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2017.

SOUSA, K. C. **Gestão e controle de recursos públicos:** um estudo dos mecanismos de controle interno nas obras de infraestrutura no âmbito do FNDE. 2017. 105 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, 2017.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de.; FARIA, Lia Ceomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

SOUZA, E. J. **Direito social à educação escolar obrigatória os limites da (não)? efetividade**. 2011. 239 f. Tese (Doutorado em Educação) – Educação, Pontifícia Universidade de Goiás, Goiânia, 2011.

SOUZA, S. Z.; OLIVEIRA, R. M. Ensino Médio Noturno: democratização e diversidade. **Educar**, Curitiba, n. 30, p. 53-72, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602008000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso: 18 mai. 2020.

SOUZA, R. S.; SILVA, D. O. Os Paradigmas 4E's da Gestão Pública: Eficiência, Eficácia, Efetividade e Economicidade. XVII SIMPÓSIO DE CIÊNCIAS APLICADAS DA FCSA. Itapeva, SP, p. 1-14, 2015.

SUDBRACK, E. M.; FARENZENA, N. Assistência técnica e financeira da união aos entes subnacionais: o desafio da equidade. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 10, n. 19, p. 57-67, jan.-jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/49955/30037>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SPOZATI, A. Exclusão Social e Fracasso escolar. **Em Aberto**, Brasília. v. 17, n. 71, p. 21-32, jan. 2000.

STREMEL, S; MAINARDES, J. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil: Aspectos históricos. **Archivos Analíticos De Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, v. 16, p. 1-21, 2018.

STREMEL, S; MAINARDES, J. **Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do Século XXI**. 2006. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TERTO, D. C.; CASTRO, A. M. D. A. Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 44, p. 216-239, abr./jun. 2017.

TERTO, D.C; CASTRO, A. M. D. A.; SANO, H. O plano de ações articuladas no contexto do federalismo brasileiro: instrumento de colaboração intergovernamental? **Educação**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 396-404, set.-dez. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**, 4 ed., Brasília, 2014.

UWC. **Código INEP/MEC**. Disponível em: <https://www.br.uwc.org/codigo-inep-mec>. Acesso em: 3 jun. 2021.

VICENTE, G. A. **A ambiguidade no reconhecimento do direito a educação infantil**: o acesso universal em debate. 2012. 108 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Serviço social, direitos humanos e questão social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

APÊNDICE 1 – QUADRO DE VARIÁVEIS DO BANCO MÓDULO OBRAS 2.0

Nome da Variável	Categorias
ID	
Nome	
Situação	Concluída
	Contratação
	Em reformulação
	Execução
	Inacabada
	Licitação
	Obra Cancelada
	Paralisada
	Planejamento pelo proponente
Município	
UF	
CEP	
Logradouro	
Bairro	
Termo/Convênio	
Fim da Vigência Termo/Convênio	
Situação do Termo/Convênio	Vencido
	Vigente
Percentual de Execução	
Data Prevista de Conclusão da Obra	
Tipo de ensino / Modalidade	Educação Básica
Tipo do Projeto	Ampliação
	Ampliação Módulo Infantil em Escolas
	Ampliação Módulo Tipo B
	Ampliação Módulo Tipo C
	Cobertura de quadra escolar - projeto próprio
	Cobertura de quadra escolar grande - projeto FNDE
	Cobertura de quadra escolar pequena - projeto FNDE
	Construção
	Escola 04 Salas com Quadra - Projeto FNDE
	Escola 06 Salas com Quadra - Projeto FNDE
	Escola com projeto elaborado pela concedente
	Escola com Projeto elaborado pelo proponente
	Escola de Educação Infantil Tipo A
	Escola de Educação Infantil Tipo B
	Escola de Educação Infantil Tipo C
	Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)
	Escola Infantil - Tipo C (Projeto Novo)
	Espaço Educativo - 01 Sala
	Espaço Educativo - 02 Salas
	Espaço Educativo - 04 Salas
Espaço Educativo - 06 Salas	
Espaço Educativo - 08 Salas	

	Espaço Educativo - 10 Salas
	Espaço Educativo - 12 Salas
	Espaço Educativo Ensino Médio Profissionalizante
	MI - Escola de Educação Infantil Tipo B
	MI - Escola de Educação Infantil Tipo C
	Projeto 1 Convencional
	Projeto 2 Convencional
	Projeto Tipo B - Bloco Estrutural
	Projeto Tipo C - Bloco Estrutural
	Quadra escolar coberta - projeto próprio
	Quadra escolar coberta com palco-projeto FNDE
	Quadra escolar coberta com vestiário-projeto FNDE
	Quadra Escolar Coberta e Vestiário - Modelo 2
	Reforma
Tipo da Obra	Ampliação
	Ampliação/Reforma
	Construção
	Instalações
	Reforma
Classificação da Obra	Indígena
	Quilombo
	Rural
	Urbana
Valor Pactuado pelo FNDE	
Rede de Ensino Público	Estadual
	Municipal
CNPJ	
Inscrição Estadual	
Nome da Entidade	
Razão Social	
Email	
Sigla	
Telefone Comercial	
Fax	
CEP Entidade	
Logradouro Entidade	
Complemento Entidade	
Número Entidade	
Bairro Entidade	
UF Entidade	
Município Entidade	
Modalidade de Licitação	Concorrência
	Convite
	Dispensa
	Inexigibilidade
	Pregão
	RDC
Tomada de Preço	
Número da Licitação	
Homologação da Licitação	

Empresa Contratada	
Data de Assinatura do Contrato	
Prazo de Vigência	
Data de Término do Contrato	
Valor do Contrato	
Valor Pactuado com o FNDE	
Data da Última Vistoria do Estado ou Município	
Situação da Vistoria	Concluído
	Contrato Cancelado
	Convênio Cancelado
	Em Execução
	Em Licitação
	Em Planejamento pelo Proponente
	Obra Cancelada
	Paralisado
OBS	Abandono da empresa
	Atraso no Pagamento Construtora
	Contrato Rescindido
	Descumprimento de Contrato
	Embargos
	Falha na execução de serviços
	Irregularidades na gestão anterior
	Medidas Administrativas do Estado/Município
	Outros
	Paralisação por falta de pagamento à empresa executora
Problemas de Infraestrutura	
Questões Climáticas	
Total Pago	
Percentual Pago	
Banco	
Agência	
Conta	
Data	
Saldo da Conta	
Saldo Fundos	
Saldo da Poupança	
Saldo CDB	
Saldo TOTAL	