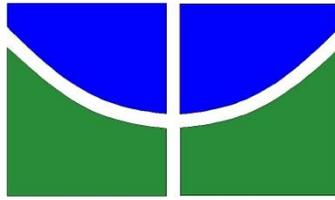


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE
REESTRUTURAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE ESCOLAR
PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA: UMA PROPOSTA
METODOLÓGICA.**

Leonardo Milhomem Rezende

Brasília-DF, setembro de 2013.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE
REESTRUTURAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE ESCOLAR
PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA: UMA PROPOSTA
METODOLÓGICA.**

Leonardo Milhomem Rezende

Brasília-DF, setembro de 2013.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

Leonardo Milhomem Rezende

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE
REESTRUTURAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE ESCOLAR
PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA: UMA PROPOSTA
METODOLÓGICA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília - UnB, como requisito para obtenção do título de Mestre Profissional em Educação, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Albertina Mitjáns Martínez e Co-orientação do Dr. Paulo de Martino Jannuzzi.

Brasília-DF, setembro de 2013.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1011933.

Rezende, Leonardo Milhomem.
R467m Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância : uma proposta metodológica / Leonardo Milhomem Rezende. -- 2013. xiv, 177 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.
Inclui bibliografia.
Orientação: Albertina Mitjás Martínez ; Co-orientador: Paulo de Martino Jannuzzi.

1. Educação de crianças. 2. Educação e estado. I. Mitjás Martínez, Albertina. II. Jannuzzi, Paulo de Martino. III. Título.

CDU 373.24

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE
REESTRUTURAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE ESCOLAR
PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA: UMA PROPOSTA
METODOLÓGICA.

Dissertação de Mestrado defendida em 24 de setembro de 2013 sob a avaliação da
Comissão Avaliadora constituída por:

Prof.^a Dr.^a Albertina Mitjáns Martínez (Orientadora)
Faculdade de Educação - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Bernardo Kipnis
Faculdade de Educação - Universidade de Brasília

Prof.^a Dr.^a Angela Maria Cristina Uchoa de Abreu Branco
Instituto de Psicologia - Universidade de Brasília

Prof.^a Dr.^a Maria Carmen Villela Rosa Tacca (suplente)
Faculdade de Educação – UnB

Este trabalho é dedicado às crianças.
*Que elas possam cada vez mais se beneficiar
de políticas públicas que garantam a
qualidade da educação para todos, para um
mundo mais democrático e plural.*

Agradecimentos

À Deus, por estar sempre presente em minha vida, guiando meus passos em todos os momentos: nas dificuldades, nas alegrias e nas conquistas.

Aos meus pais Rezende e Mercedes, por serem pessoas que sempre me ensinaram os valores da vida, da honestidade, da humildade e do amor.

À minha esposa Ana Paula, por seu carinho sempre ao meu lado, compreendendo as ausências e sempre me incentivando e apoiando nesse árduo processo de estudo e pesquisa, e ao nosso amado e aguardado filho Henrique.

À Professora Albertina Mitjans Martínez e ao Professor Paulo Jannuzzi, por suas orientações atenciosas e valiosas, tornando possíveis as reflexões aqui apresentadas.

Aos professores Bernardo Kipnis e Angela Branco, por sua disposição em participar da banca de avaliação desse trabalho, contribuindo com o aprimoramento da pesquisa durante a qualificação do projeto. Também à professora Carmem Tacca, por estar disponível como suplente nesta avaliação.

A todo o corpo docente do Programa do Mestrado Profissional em Educação, pelos ensinamentos transmitidos e pela preocupação em selecionar conteúdos que realmente tivessem relevância aos servidores em Educação.

Ao Ministério da Educação, por concretizar a oferta aos servidores do Mestrado Profissional em Educação, com ênfase na Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais, oportunizando a melhoria dos processos que envolvem a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas educacionais implementadas por esse Ministério.

Resumo

A ampliação de vagas de educação infantil entrou na agenda das políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas. Os Planos Plurianuais e os Planos Nacionais de Educação apresentam sempre a necessidade de ampliação do atendimento escolar infantil. Em 2007, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância que objetiva, principalmente, a construção de prédios escolares para o atendimento escolar infantil por meio de financiamento do governo federal aos municípios e ao Distrito Federal. O Proinfância teve duas fases, uma Pré-PAC que conveniou 2.543 unidades entre 2007 e 2011 e outra chamada de PAC 2 (segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento) que teve início em 2011 e tem como meta a aprovação de 6.000 unidades até 2014. No entanto, o percentual de unidades concluídas (39,68%) na fase Pré-PAC aponta que há uma baixa execução do programa, o que evidencia falha nos mecanismos de implementação, bem como de monitoramento e avaliação. Com isso, o objetivo do presente trabalho foi elaborar uma metodologia para monitoramento e avaliação do Proinfância que se baseou no mapeamento da etapa de implementação do programa e a detecção dos pontos críticos. Para tanto foram realizadas entrevistas com 8 gestores federais, análise de 3.494 contatos realizados entre os órgãos federais e as prefeituras municipais bem como de 80 relatórios de auditorias da Controladoria Geral da União com apoio da Análise Estruturada de Textos (ATE). Os dados demonstram que existem diversos pontos considerados problemáticos na implementação do programa, principalmente referente à atividade de execução onde é observada a maior parte dos problemas. E as subatividades mais problemáticas são as que ocorrem nos municípios como licitação e construção. Foram elencados e propostos 15 indicadores objetivando o monitoramento e subsídio à avaliação, com foco para os pontos críticos do Proinfância.

Palavras-chave: Proinfância, monitoramento, avaliação.

Abstract

The increase of kindergarten vacancies entered the agenda of Brazilian educational policy in recent decades. Both the Multiannual Budget Plan and the National Education Plan always present the need to expand children's school attendance. In 2007, it was created the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for Public Schools of Early Childhood Education (*Proinfância*), which aims mainly to build new schools to increase children's attendance, through federal government funding to municipalities and the Federal District. The Program had two stages: the first stage (called Pre-PAC) financed 2,543 units between 2007 and 2011. The second stage (called PAC 2 - second phase of the Growth Acceleration Program) began in 2011 and aims to approve other 6,000 units by 2014. The percentage of completed units (39.68%) during Pre-PAC stage points out that the program has a poor implementation rate, which highlights the failure of mechanisms of implementation as well as of monitoring and evaluation. Thus, the aim of this study was to develop a methodology for monitoring and evaluating the *Proinfância* program which was based on mapping the implementation stage of the program and on the identification of critical points. To achieve that, interviews were conducted with eight federal managers, 3,494 contracts between the federal and municipal governments were analyzed, as well 80 audit reports of the Comptroller General were analyzed with the support of the Structured Analysis of Texts (ATE). The data show that there are several problematic points in the program implementation, especially regarding the execution activities, were most of the problems were observed. And the most problematic sub-activities are the ones occurring in the municipalities, such as bidding and construction. Finally, 15 indicators were listed and proposed, as suggestions for monitoring and evaluating *Proinfância*, focused on the critical points of the program.

Key words: Proinfância, Monitoring, Evaluation

Lista de Abreviaturas e Siglas

AET – Análise Estruturada de Textos

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

CF – Constituição Federal

CGCAP – Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas

CGEST – Coordenação Geral de Infraestrutura Educacional

CGIMP – Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais

CGU – Controladoria Geral da União

DF – Distrito Federal

DIRPE – Diretoria de Programas e Projetos Educacionais

DTI – Diretoria de Tecnologia da Informação

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb – Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MEC – Ministério da Educação

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

Mtur – Ministério do Turismo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAC 2 – Segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa Família

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA – Plano Plurianual

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SE – Secretaria Executiva

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento

Simec – Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa (em centenas de milhares)	30
Figura 2 - Taxa de frequência à escola ou creche de crianças de 0 a 5 anos (por faixa etária).	35
Figura 3 - Número de unidades escolares do programa Proinfância conveniadas ou aprovadas para construção por ano.	47
Figura 4 - O Ciclo de Políticas e Programas Públicos.	52
Figura 5 - Etapas para a construção de um indicador sintético.	79
Figura 6 - Indicadores e pesquisas de Avaliação no Ciclo de Políticas e Programas	86
Figura 7 - Exemplos de telas do módulo Call Center do Simec.	92
Figura 8 - Etapas da análise estruturada de textos	93
Figura 9 - Exemplo de etapas, atividades e subatividades do Proinfância.	102
Figura 10 - Mapa de processo da formulação e implementação do Proinfância.	108
Figura 11 - Caminho crítico do Proinfância.	109
Figura 12 - Exemplo da disponibilização das cotas de obras para o Município de Arapiraca – AL, na seleção 2013.	111
Figura 13 - Exemplo de telas de cadastramento de obras pelas prefeituras.	111
Figura 14 - Mapa de processo da atividade de seleção na implementação do Proinfância.	114
Figura 15 - Mapa de processo da atividade de execução e da etapa de implementação do Proinfância.	119
Figura 16 - Frequência dos problemas registrados de contatos do módulo <i>Call Center</i> do Simec, por categorias.	128
Figura 17 - Frequência de problemas referentes ao Proinfância nos registros do módulo Call Center do Simec, por atividade em que ocorrem.	129
Figura 18 - Problemas referentes ao Proinfância nos registros do módulo Call Center do Simec, por subatividades da execução em que ocorrem.	129
Figura 19 - Frequência das constatações dos relatórios de auditoria da CGU, referentes ao programa Proinfância.	134

Figura 20 - Percentual dos municípios que apresentam problemas conforme relatórios de auditoria da CGU por subatividades em que ocorram.	135
Figura 21 – Frequência dos problemas identificados nos relatórios de auditorias da CGU.	136
Figura 22 - Tela do módulo PAR do Simec, referente à seleção 2014 do programa Proinfância.	152

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre avaliação formativa e avaliação somativa.	60
Quadro 2 - Diferenças entre monitoramento e avaliação.	69
Quadro 3 - Diferenças entre sistema estatístico e sistema de monitoramento.	72
Quadro 4 - Classificação, descrição e exemplos de indicadores.	75
Quadro 5 - Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais.	82
Quadro 6 - Decisões metodológicas e operacionais envolvidas na especificação de um sistema de monitoramento.	84
Quadro 7 - Atores entrevistados para coleta de informações sobre os processos do programa Proinfância.	90
Quadro 8 - Exemplos de informações do módulo Call Center.	94
Quadro 9 - Exemplo da AET realizada nos relatórios de auditoria da CGU.	98
Quadro 10 - Síntese da metodologia.	100
Quadro 11 - Processos das etapas de planejamento e implementação do Proinfância no âmbito do PAC 2.	104
Quadro 12 - Pontos críticos apontados pelos gestores federais na implementação do Proinfância.	126
Quadro 13 - Categorias de problemas encontrados nos registros de ligações do módulo Call Center do Simec e a respectiva codificação.	127
Quadro 14 - Divisão dos grupos do PAC.	130
Quadro 15 - Problemas detectados nos registros de contatos do Módulo <i>Call Center</i> do Simec por etapa e atividades em que ocorrem.	132
Quadro 16 - Problemas detectados nos relatórios de auditoria da CGU referentes ao Proinfância e a sua respectiva codificação.	133

Quadro 17 - Principais problemas detectados no Proinfância com base nos relatórios de auditoria da CGU.	139
Quadro 18 - Pontos críticos do Proinfância por atividade em que ocorrem.	145
Quadro 19 - Tempo esperado para a construção das unidades do Proinfância.	159
Quadro 20 – Indicadores para monitoramento e avaliação do Proinfância.	163
Quadro 21 – Computo e características dos indicadores propostos para monitoramento e avaliação do Proinfância.	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente total e que frequentava escola ou creche, por grupos de idade – 2010.	39
Tabela 2- Quantidade de municípios em cada estado que possuíam relatórios de auditoria da CGU com referência ao Proinfância	97
Tabela 3 - Número e percentual de contatos analisados.	127
Tabela 4 - Atividades em que ocorrem os problemas identificados em municípios com base nos registros do módulo Call Center do Simec.	130
Tabela 5 - Problemas identificados em municípios com base nos registros do módulo <i>Call Center</i> do Simec.	131
Tabela 6 - Principais subatividades em que são encontrados os problemas em municípios fiscalizados pela CGU referente ao programa Proinfância.	135
Tabela 7 - Principais problemas identificados em municípios fiscalizados pela CGU em relação ao Proinfância por grupos do PAC 2.	137

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Objetivo Geral	18
Objetivos específicos	18
CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	19
1.1 Breve histórico da educação infantil no Brasil até 1988	20
1.2 A educação Infantil e ações do governo federal pós-1988.	24
1.2.1 O conceito de educação infantil na atualidade: o público do Proinfância.	38
1.3 O Proinfância	40
1.3.1 Legislação	41
1.3.2 Caracterização do programa.	45
1.3.3 Resultados alcançados	46
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS SOCIAIS	48
2.1 Ciclo das políticas públicas	48
2.2 – Avaliação e monitoramento de políticas públicas de programas sociais e seus indicadores	53
2.2.1 Avaliação: conceitos, tipologias, principais abordagens e utilidades	56
2.2.1.1 Conceito de avaliação	56
2.2.1.2 Tipologias	59
2.2.1.3 Abordagens	62
2.2.1.4 Utilidades	66
2.3 Monitoramento	68
2.4 Indicadores de Monitoramento e Avaliação	73
2.4.1 Indicadores sociais: definição e propriedades.	74
2.4.2 Indicadores Sintéticos ou Sistemas de Indicadores?	78
2.4.3 Sistemas de indicadores e o ciclo de políticas e programas sociais.	81
2.5 Considerações sobre monitoramento, avaliação e seus sistemas de indicadores	85
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA	89

CAPÍTULO 4 – PROCESSOS, PONTOS CRÍTICOS E PAINEL DE INDICADORES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA	101
4.1 Processos do Proinfância	101
4.2 Pontos críticos do Proinfância.	120
4.2.1 Problemas apontados nas entrevistas com gestores e técnicos federais	120
4.2.2 Problemas apontados nos registros de ligações do módulo <i>Call Center</i> do Simec	126
4.2.3 Problemas apontados nos relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União	132
4.2.4 Pontos críticos do Proinfância.	139
4.3 Melhorias necessárias	146
4.4 Indicadores para monitoramento e avaliação do Proinfância	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS	171

INTRODUÇÃO

A ampliação do atendimento de crianças na educação infantil parece ter entrado na agenda formal de políticas públicas do Estado brasileiro na década de 2000. Até a década de 1990, observou-se um esforço governamental no sentido de universalizar o atendimento no ensino fundamental até que, em 2000, a taxa de frequência à escola, na faixa etária de 6 a 14 anos, chegasse a 93,1%.

No que se refere à educação infantil, em 2000, apenas 51,4% das crianças de 4 e 5 anos de idade frequentavam a creche ou pré-escola e apenas 9,4% das crianças de 0 a 3 anos o faziam. Em 2011, a taxa de frequência à escola, na faixa etária de 6 a 14 anos, atingiu o patamar de 98,2% aproximando-se da universalização. No entanto, a ação governamental não foi tão contundente nos demais níveis de ensino da educação básica. Na educação infantil, por exemplo, também em 2011, a taxa de frequência à escola ou creche na faixa etária de 4 e 5 anos foi de 77,4% e, de 0 a 3 anos, de 20,8%.

Embora a presença de metas específicas para a educação infantil na Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001 (Plano Nacional de Educação - PNE)¹ refletisse a preocupação com essa etapa da educação básica, o não cumprimento das metas estabelecidas no próprio PNE mostra que as ações governamentais não convergiram com o explicitado no texto legal.

Ações concretas voltadas à ampliação do atendimento em educação infantil tornaram-se mais contundentes, por parte do governo federal, somente a partir de 2007 com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Nesse contexto, surge o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, que consiste basicamente em uma ação de prestação de assistência financeira, por parte do governo federal, aos

1 Lei que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2001 a 2010.

Meta 1.3 – Objetivos e Metas para a educação infantil: “1. 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.”

municípios e ao Distrito Federal para a construção de creches e pré-escolas públicas² e aquisição de equipamentos e mobiliários para elas.

No âmbito do Proinfância, foram celebrados convênios entre o governo federal e 2.328 municípios para a construção de 2.543 prédios escolares de educação infantil entre 2007 e 2011³, das quais 1.009 constavam como concluídas no mês de agosto de 2013. Embora o Proinfância tivesse suas metas ampliadas, o programa ainda não logrou eficácia ao se considerar que apenas 1.009 unidades, ou 39,7%, das 2.543 creches e pré-escolas conveniadas para a construção, até 2011, estão concluídas.

A partir de 2011, o governo federal toma a decisão de alterar a forma oficial de execução do Proinfância e passa a executá-lo no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)⁴, que é um grande programa do governo federal com a missão de promover o crescimento do país por meio de investimentos e estímulo à economia. Esse fato permitiu uma ampliação do Proinfância que, conforme BRASIL (2011a, p.140) deverá, até 2014, financiar a construção de seis mil unidades de educação infantil⁵ em todo o território nacional com um investimento previsto para os quatro anos de cerca de R\$ 7,6 bilhões.

Com o advento do PAC 2, o Proinfância ganha relevância, visibilidade, novas metas, mais recursos e torna-se uma das mais (se não a mais) importantes ações do governo federal para a ampliação do atendimento na educação infantil. No entanto, como sua eficácia continua contestável, atividades de avaliação e monitoramento são necessárias para que sejam encontradas as deficiências na implementação do programa e previna-se que as causas da baixa eficácia na implementação da primeira fase do programa (2007 a 2011) sejam repetidas e comprometam a segunda e mais desafiadora fase.

2 O termo “creches e pré-escolas” é utilizado oficialmente no âmbito do programa do Proinfância e pelo MEC.

³ Dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec.

⁴ Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011.

⁵ Os prédios escolares financiados por meio do Proinfância podem atender tanto creche quanto pré-escola, ou seja, toda a educação infantil. Por esse motivo, utilizar-se-á doravante o termo “unidade de educação infantil” para se referir aos prédios escolares financiados pelo Proinfância.

Apesar de haver um avanço notável das ferramentas de acompanhamento (como o Simec, “Painel de Controle” e “PPA – Monitoramento e Avaliação”)⁶, o Ministério da Educação, principal gestor do Proinfância, não desenvolveu, para as ações de infraestrutura da educação no PAC 2, uma metodologia consolidada de monitoramento ou um processo, ainda que incipiente, de avaliação. Estão publicados indicadores do Proinfância⁷ no portal do MEC, mas essas informações são basicamente sobre o número de convênios e recursos conveniados e empenhados, ou seja, apenas referem uma pequena parte do processo. Desse modo, deixam de sistematizar informações importantes para diagnosticar os problemas do programa.

Assim, uma metodologia de monitoramento que contribua para a avaliação torna-se essencial, principalmente com a proporção que o Proinfância adquiriu após passar a ser executado no âmbito do PAC 2. Deverão ser construídas, em quatro anos (de 2012 a 2015), mais que o dobro das 2.543 obras conveniadas nos quatro anos anteriores.

Além do desafio de melhorar a forma de implementação, permanece o de fazer com que as obras não atrasem como na primeira fase do programa. Vale considerar que outros aspectos críticos à execução do Proinfância podem estar latentes em todas as suas etapas e atividades. E caso não sejam corrigidos, podem prejudicar sobremaneira o sucesso desse programa. Esses desafios podem ser superados, em parte, por meio de um monitoramento do processo de implementação que informe aos gestores, de forma contínua, os desvios e entraves, de modo a permitir a solução tempestiva dos problemas encontrados e a contribuir para uma melhor efetividade do gasto público.

Diversos são os autores que ponderam a respeito da relevância do monitoramento para uma política pública. Segundo Cohen e Franco (2011), o monitoramento e avaliação dos programas de governo são ferramentas essenciais para a boa prática gerencial que se caracterizam por serem atividades internas, que se realizam durante o período de execução e operação.

⁶ Módulo Painel de Controle do Simec corresponde a um sistema que agrega diversas informações a respeito de ações do Ministério da Educação e suas autarquias vinculadas. Permite a consulta de forma rápida e organizada, tanto pelos gestores quanto pela população. O módulo PPA – Monitoramento e Avaliação é utilizado para o acompanhamento e coleta de informações a respeito das ações orçamentárias e programas numa perspectiva focada no Plano Plurianual (PPA).

⁷ <http://painel.mec.gov.br/>

Outra contribuição importante das práticas de monitoramento e avaliação é a função de “prestação de contas e responsabilização” ou também conhecida como *accountability*, que permite comunicar à sociedade os resultados dos investimentos realizados com os recursos públicos. No caso do Proinfância, os R\$ 7,6 bilhões previstos para a segunda fase do programa, demandam não apenas uma responsabilidade com a boa execução, mas também com a transparência e *accountability*.

É com base na carência observada no Proinfância e na relevância que possui uma ferramenta de monitoramento e avaliação – seja para gestão das informações, auxílio aos gestores na detecção de problemas e correção de rumos ou *accountability* – que foi desenvolvida e proposta uma metodologia de monitoramento e subsídio à avaliação para o programa conforme os objetivos descritos em seguida.

Objetivo Geral

Desenvolver metodologia para monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.

Objetivos específicos

- Mapear o processo de implementação programa Proinfância;
- Identificar os principais problemas que envolvem a implementação do programa;
- Analisar as principais necessidades de melhoria na implementação do Proinfância; e
- Construir um painel de indicadores para monitoramento e subsídio à avaliação do Proinfância.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Ainda que não se pretenda exaurir a história das políticas públicas de educação infantil no Brasil, faz-se necessário um breve levantamento histórico das ações (públicas e privadas) voltadas para o atendimento às crianças. Antes de prosseguir, é importante mencionar que, no Brasil, o atendimento à criança pode ser caracterizado, inicialmente, por um discurso assistencialista. E mais recentemente, por um discurso menos assistencialista e mais preocupado com o desenvolvimento da criança (psicomotor, linguístico, intelectual e emocional, por exemplo).

A esse respeito Kuhlmann Jr. (2010), pondera que essa polarização entre educacional e assistencial “não leva a nada” e questiona “Ora, quem é que poderia afirmar, se refletisse ponderadamente, que nas creches as crianças não precisam de cuidados, de assistência?” (Kuhlmann Jr., 2010, p.188).

Essa distinção e evolução dos discursos de assistencialismo (compensatório) e de educação, no que se refere ao atendimento à criança, é perceptível na literatura especializada sobre o assunto, conforme Oliveira (2011), Kuhlmann Jr. (2010) e Kramer (2011). E ainda a respeito dessa polarização, Kuhlmann Jr. (2010) destaca que a guarda e proteção às crianças parece opor-se à educação, mas que, na realidade, uma análise mais detalhada permite perceber que apesar do viés assistencialista, higienista, compensatório⁸, as instituições voltadas ao atendimento de crianças (como creches, jardins de infância e maternais) não deixam de ser educacionais.

Assim, os estudos da literatura que se procederam para este trabalho não se pautaram por uma análise da polarização supracitada, mas sim no discurso predominante a respeito do atendimento às crianças e das ações governamentais no sentido de aceitá-las ou superá-las.

⁸ Os referidos conceitos serão detalhados na seção que se segue.

1.1 Breve histórico da educação infantil no Brasil até 1988

Segundo Oliveira (2011), praticamente não havia, no Brasil, atendimento às crianças pequenas longe da mãe até meados do século XIX. No meio rural, algumas famílias de fazendeiros assumiam os cuidados de crianças órfãs ou abandonadas e, no meio urbano, a “Casa dos Expostos” ou “Roda dos Expostos” (existentes desde o século XVIII) recolhiam bebês abandonados. Mas essa concepção de mero acolhimento de órfãos e abandonados passa a sofrer influências internacionais, inclusive porque, no Brasil, iniciava-se uma série de mudanças na estrutura social e até familiar.

As instituições pré-escolares foram difundidas internacionalmente a partir da segunda metade do século XIX, como parte de um conjunto de medidas que conformam uma nova concepção assistencial, a assistência científica, abarcando aspectos como a alimentação e habitação dos trabalhadores e dos pobres. (KUHLMANN JR. 2010, p.78).

No Brasil, alguns setores sociais recebiam com entusiasmo as influências estrangeiras, como os jardins de infância. No entanto, essas influências não se deram sem polêmicas, e nesse caso, para Oliveira (2011, p. 92-93), “o cerne da polêmica era a argumentação de que se os jardins de infância tinham o objetivo de caridade e destinavam-se aos mais pobres, não deveriam ser mantidos pelo poder público”.

Nesse contexto, observava-se ainda o debate a cerca da inclusão do jardim de infância como etapa da educação em contraponto a uma concepção predominante de “proteção à infância [...] defendendo um atendimento caracterizado como dádiva aos menos favorecidos”. (OLIVEIRA, 2011, p. 93).

Mas a estrutura social brasileira começa a passar por transformações importantes a partir do século XIX, principalmente com a proclamação da República em 1889. Alguns fatos marcantes da estrutura social merecem destaque como: abolição da escravatura, urbanização, industrialização e a preocupação com a saúde pública. Isso acaba por demandar novas formas de se pensar o atendimento às crianças longe da família.

Movimentos operários passam a reivindicar, dentre outras coisas, o atendimento para seus filhos, reivindicação de certa forma aceita como maneira de amenizar os conflitos gerados pelas classes operárias insatisfeitas. No entanto, “tal ajuda não foi reconhecida como dever social, mas continuou a ser como favor prestado, um ato de caridade a certas pessoas ou grupos”. (OLIVEIRA, 2011, p.95).

Ainda conforme essa autora, essa reivindicação não ficou apenas na relação do operariado com os patrões, logo foi ampliada para o setor público, que ganhou força com a burguesia emergente e passou a apoiar uma nova orientação pedagógica: o “escolanovismo” que, no concernente à educação pré-escolar, a considerava base do sistema escolar. Concepções pedagógicas passaram, assim, a permear as discussões acerca da pré-escola, mas com alcance limitado aos jardins de infância em que se concentravam as crianças de classes sociais mais altas.

Já as creches, nas décadas de 1920 e 1930, eram entendidas como um paliativo às mazelas causadas pelo capitalismo emergente e sua urbanização característica. O atendimento em creche era, assim, permeado por uma “visão sanitaria preocupados com a preservação e reprodução da mão de obra, que geralmente habitava ambientes insalubres” (OLIVEIRA, 2011, p.99).

Assim, a medicalização da assistência à criança até seis anos, por um lado, e a psicologização do trabalho educativo, por outro lado, imbuídos de uma concepção abstrata de infância, foram a ênfase da etapa pré-1930. Além disso, o surgimento de um Estado que se pretendia forte e autoritário acarretava em uma maior preocupação com a massa de crianças brasileiras consideradas não-aproveitadas. O atendimento sistemático das crianças significava uma possível utilização e cooptação destas em benefício do Estado. Essa valorização da criança seria gradativamente acentuada nos anos pós-1930. (KRAMER, 2011, p.55-56).

Na década de 1940, ganham forças as atuações do Estado voltadas para a assistência, saúde e previdência, e no que se refere à educação de crianças, as concepções predominantes passaram a ser de higienismo, filantropia e a puericultura, ou seja, nitidamente relacionadas às questões de saúde.

Até a década de 50, as poucas creches fora das indústrias eram de responsabilidade de entidades filantrópicas laicas e principalmente

religiosas[...]. O trabalho das crianças nas creches tinham assim um caráter assistencial-protetoral [...] sendo pouco valorizado um trabalho orientado à educação e ao desenvolvimento intelectual e afetivo das crianças. (OLIVEIRA, 2011, p. 100-101).

A partir da segunda metade do século XX, o capitalismo ganha forças e suas consequências como urbanização e centralização de riquezas passam a influenciar as demandas por atendimento de crianças, pois nesse cenário também ocorreu uma maior participação da mulher no mercado de trabalho. “Creches e parques infantis [...] passaram a ser cada vez mais procurados não só por operários e empregadas domésticas, mas também por trabalhadoras do comércio e funcionárias públicas” (Ibid., p. 102).

Merece destaque, nesse período, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁹ de 1961 que reconhece o caráter educativo do atendimento infantil em seu Art. 23 “A educação pré-primária destina-se aos menores de até 7 anos e será ministrada em escolas maternais ou jardins de infância”.

No entanto, outro fato conjuntural altera o cenário sócio-político no Brasil, é o golpe militar de 1964 que traz novos contornos para a análise sobre a educação infantil. Nessa época, passa a ser dado um enfoque de escolarização, ou seja, um enfoque educativo e mais sistematizado. Mas, no período de governo militar, novas influências internacionais permearam as concepções nacionais de atendimento infantil. Dessa vez, teorias americanas e europeias sustentavam que “crianças das camadas sociais mais pobres sofriam de ‘privação cultural’ e eram invocadas para explicar o fracasso escolar delas”. (OLIVEIRA, 2011,p.108).

Essa perspectiva foi denominada de compensação, ou seja, a concepção predominante passa a ser de uma educação compensatória. Nesse contexto, é possível perceber que, em suma, o atendimento infantil passou de mera assistência a órfãos, para uma fase de foco na saúde e posteriormente para a educação escolar, mas essa educação veio permeada de um enfoque que se pode considerar como compensatória, tendo em vista que o foco eram as crianças das camadas sociais mais pobres.

⁹ BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

É importante ponderar também que esse foi outro momento marcado pela entrada da mulher no mercado de trabalho, no qual mais uma vez acontece pressão por atendimento em creches e pré-escolas. E isso, segundo Oliveira (2011), impactou no crescimento dessas instituições, principalmente particulares, que trouxeram a preocupação com aspectos cognitivos, emocionais e sociais da criança pequena. Ressalta-se, entretanto, que o atendimento em instituições voltadas para as crianças de famílias de baixa renda continuava com seu cunho compensatório.

A demanda crescente pelo atendimento educacional de crianças impulsionou o processo de municipalização da educação infantil, com ampliação do atendimento pelas redes municipais. No entanto, não diminuiu a atuação do governo federal que - por meio de convênios com entidades privadas com características mais assistenciais - perdurou até o processo de abertura política na década de 1980.

Nesse contexto, a concepção de atendimento paternalista, por parte do Estado, tende a mudar e passa-se a entender a educação como um direito dos trabalhadores e dever do Estado. Esse entendimento passou a pressionar ainda mais o Estado, momento em que se percebe, segundo Oliveira (2011), uma elevação no número de creches mantidas por empresas e também pelo setor público.

Houve também um incentivo às iniciativas emergenciais e inadequadas como creches comunitárias, mães crecheiras, creches domiciliares, dentre outras, de caráter assistencial, que foram estimuladas pelo poder público como forma de atender à pressão gerada pela crescente demanda.

Somente com o fim dos governos militares, é que a concepção de educação infantil como dever do Estado começa a ganhar força no cenário político. Até que, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, vem explícito, no texto da Carta Magna, o dever do Estado para com a educação infantil. É nesse período que “foram adotadas medidas para ampliar o acesso da população mais pobre à escola (pré, primeiro e segundo grau) e sua permanência nela, garantindo a ocorrência de aprendizados básicos”. (OLIVEIRA, 2011, p.112).

1.2 A educação Infantil e ações do governo federal pós-1988.

Quanto à análise do contexto da educação infantil, após a Constituição Federal de 1988, optou-se por realizá-la com foco na garantia do direito e na ampliação do atendimento, pois esse será o aspecto mais relevante para o escopo deste trabalho. A respeito da garantia do direito à educação infantil destaca-se o Art. 208 da constituição Federal de 1988 (CF 1988):

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]
IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; (BRASIL, 1988).

No trecho extraído da Constituição Federal de 1988, fica evidente a garantia do direito à educação infantil, bem como o dever do Estado em garanti-la. Sobre essa garantia Campos, Rosemberg e Ferreira (1995) ponderam que:

Pela primeira vez na história uma Constituição do Brasil faz referência a direitos específicos das crianças, que não sejam aqueles circunscritos no âmbito do Direito da Família. Também pela primeira vez, um texto constitucional define claramente como direito da criança de 0 a 6 anos de idade [...]. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995. p. 17-18).

Outra lei importante, na garantia do direito à educação, é a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente a qual expressa:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...]
Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
[...]

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; (BRASIL, 1990, grifos nossos).

Ainda no sentido do direito das crianças para com a educação e da obrigação do Estado em garanti-lo merece destaque também a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida com Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁰.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
IV - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;
(BRASIL, 1996).

É possível perceber que há uma repetição no sentido de expressar o dever do Estado para com a garantia da educação das crianças. Não há dúvidas também de que a legislação converge, e chega a ser repetitiva, ao apontar para um atendimento educacional das crianças, ao contrário do que se observou ao longo da história do atendimento de crianças pequenas no Brasil.

Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e com as legislações da década de 1990 (supracitadas) é possível afirmar que se sedimenta o direito das crianças à educação e o dever do Estado em garanti-lo. Mas fica a pergunta: Como isso se deu na prática?

Campos (2008), ao mencionar as reformas educacionais dos anos 1990 e as mudanças ocorridas, tanto no campo dos direitos sociais das crianças quanto nas práticas pedagógicas na educação infantil, pondera que “se os direitos das crianças foram sendo reconhecidos e até mesmo ampliados, o papel do Estado no provimento deste direito foi sendo relativizado” (CAMPOS, 2008, p.2). Em outras palavras, significa dizer que ocorreu um avanço no reconhecimento do direito à educação infantil, mas não na atribuição ao Estado de sua obrigação de ofertar as vagas.

Como o atendimento de crianças tem uma herança de assistência social, os dados sobre o atendimento educacional das crianças para o período (anterior ao século XIX) ainda são precários. O próprio texto elaborado pelo Ministério da Educação - MEC

¹⁰ Contempla as alterações realizadas até abril de 2013.

do Plano Nacional de Educação - PNE para o decênio 2001 – 2010 (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001) mostra que:

Estimativas precárias indicavam, até alguns anos atrás, um número de 1.400.000 crianças atendidas na faixa de 0 a 3 anos. A Sinopse Estatística da Educação Básica reuniu dados de 1998 sobre a creche, indicando um atendimento de 381.804 crianças, em idades que variam de menos de 4 a mais de 9 anos. São dados incompletos, mesmo porque só agora as creches começam a registrar-se nos órgãos de cadastro educacional. Qualquer número, no entanto, será uma quantidade muito pequena diante da magnitude do segmento populacional de 0 a 3 anos, constituído de 12 milhões de crianças. (BRASIL, 2001).

Com isso, é possível inferir que apesar da garantia do direito constitucional ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos, havia uma precariedade, não só no atendimento, mas também nas informações sobre ele. Outro indicativo que corrobora essa ausência de informações é o fato de, por exemplo, as Sinopses Estatísticas da Educação Básica 1991-1995 (BRASIL, 2003) não apresentarem informações completas sobre a educação infantil, as informações para esta etapa da educação básica referem-se especialmente à pré-escola¹¹ e classes de alfabetização.

Já para a pré-escola, os dados são consistentes e o próprio PNE traz informações sintetizadas a respeito do atendimento em pré-escolas:

Para a faixa de 4 a 6 anos, dispomos de dados mais consistentes, coletados pelo sistema nacional de estatísticas educacionais. De uma população de aproximadamente 9,2 milhões de crianças, 4,3 milhões estavam matriculadas em pré-escolas no ano de 1997, equivalendo a 46,7%. Já em 1998, ele caiu para 4,1 milhões e 44%. O atendimento maior se dá nas idades mais próximas da escolarização obrigatória [...]. A partir de 1993, as matrículas quase estacionaram no patamar de 4,2 milhões, certamente não por ter alcançado a satisfação da demanda, uma vez que o déficit de atendimento é bastante grande. (BRASIL, 2001).

O escopo deste estudo não é exaurir as análises a respeito dos dados sobre a população e o atendimento das crianças, mas por hora é satisfatório concluir que,

¹¹ A educação infantil, até 2006, era dividida em creche, para atendimento de crianças até os três anos de idade, e pré-escola, para crianças entre 4 a 6 anos de idade.

apesar dos avanços na garantia do direito à educação das crianças, esse direito não se concretizou na prática, ou seja, com a oferta de vagas. Pois além dos dados apresentados pelo próprio governo, a taxa de frequência à escola ou creche, na faixa etária de 0 a 3 anos, era de apenas 9,4% da população e, na faixa etária de 4 e 5 anos de idade, de 51,4%¹² em 2000.

A despeito dos importantes avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação da década de 1990, verifica-se, em 2000, um atendimento muito baixo. E para compreender o porquê dessa lentidão da ação Estatal na ampliação do atendimento na educação infantil, é necessário analisar, ao menos, mais dois fatores importantes. São eles: o processo de descentralização administrativa, aqui também considerada como “municipalização” ocorrida nessa época e a “focalização” no atendimento no ensino fundamental.

Evoca-se, mais uma vez, a Constituição Federal de 1988 para realizar uma análise a respeito do que se considerou como municipalização, que seria a responsabilização dos municípios pela prestação de diversos serviços públicos, no caso da educação:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

[...]

Art. 211, § 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. (BRASIL, 1988. Grifos nossos).

Em 1996, a Emenda à Constituição nº 14, promove alteração importante no que se refere à educação infantil, por exemplo, no § 2º do Art. 211, que passa a vigorar com a seguinte redação desde então: “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB daquele ano menciona que:

¹² Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2000.

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL,1996. Grifos nossos).

Em suma, nesse período, os municípios ficam responsáveis pela maior parte do atendimento educacional obrigatório (o ensino fundamental) e a educação infantil. Fica ainda com a incumbência de assegurar, em colaboração com os demais entes federados, a universalização do ensino obrigatório. Ora, se a obrigação legal era a de universalização do atendimento no ensino fundamental, parece natural que o esforço dos municípios tenha sido focar no ensino fundamental, afinal a própria constituição respaldava essa atitude.

Ao fazer um diagnóstico da educação infantil, mais especificamente sobre as creches, o texto da Lei 10.172/01 (PNE 2001-2010), pondera que:

Observando a distribuição das matrículas entre as esferas públicas e a iniciativa privada, constata-se uma redução acentuada no atendimento por parte dos Estados, uma pequena redução na área particular e um grande aumento na esfera municipal. Em 1987, os Estados atendiam 850 mil e, em 1997, somente 600 mil, baixando sua participação no total de matrículas de 25,9% para 9,6% e as da iniciativa privada, de 34% para 24%. Em 1998, a retração foi maior ainda: para 396 mil matrículas. Já os Municípios passaram, naquele período, de 1,3 milhão de matrículas para 2,7 milhões, umentado sua parcela, no conjunto, de 39,2% para 66,3%. Esse fenômeno decorre da expressão e pressão da demanda sobre a esfera de governo (municipal) que está mais próximo às famílias e corresponde à prioridade constitucional de atuação dos Municípios nesse nível, simultaneamente ao ensino fundamental. (BRASIL, 2001. Grifos nossos).

O trecho supracitado evidencia que os municípios reagiram à sua obrigação para com a educação infantil, ao menos no tocante à pré-escola, ampliando a sua participação de 39,2% para 66,3% entre 1987 e 1998. Mas vale lembrar que embora os municípios se esforçassem para ampliar a educação infantil, outra obrigação simultânea ainda era mais evidente, o ensino fundamental.

Ao contrário do que acontecera com a educação infantil, o ensino fundamental foi priorizado e, de modo geral, o poder público optou por focalizar seu esforço na ampliação do atendimento. Prova desse esforço é, por exemplo, a instituição, em 1998, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que consiste numa forma de financiar o ensino fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no país, ao subscrever a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação.

Do ponto de vista prático, do total que o município arrecadava em impostos, 25% deveria ser aplicado em educação e 60% desse valor deveria ir exclusivamente para o ensino fundamental. Sem dúvidas, o Fundef teve um papel importante no processo de municipalização e de focalização no ensino fundamental, o que contribuiu para que as taxas de escolarização na educação infantil pouco evoluíssem no período, ao destinar apenas 40% das receitas de impostos para as outras etapas, níveis e modalidades de ensino.

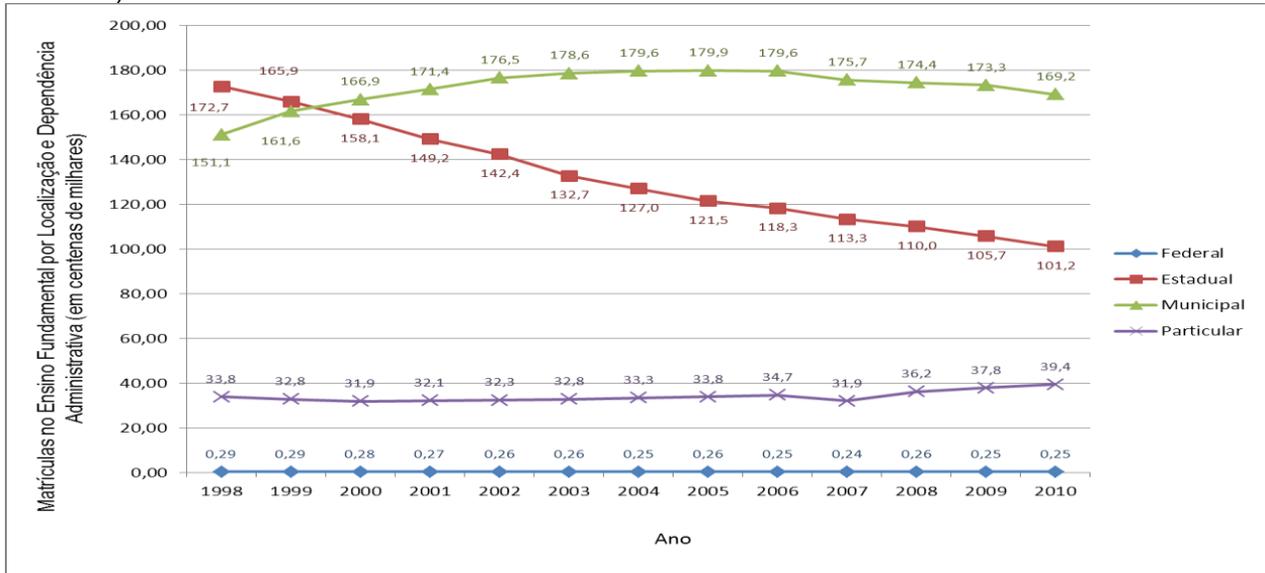
A figura 1 mostra que, desde 1998 há um grande esforço das redes municipais de educação em garantir atendimento no ensino fundamental, ao ponto que as redes estaduais diminuam o atendimento dessa etapa¹³ da educação básica.

Assim, a década de 1990 foi um período de ampliação do ensino fundamental, de consolidação do direito à educação infantil e da obrigação no Estado em garanti-lo. Mas não se pode afirmar que foi a década em que esse direito foi garantido na prática à população de até 6 anos de idade, pois buscou-se garantir a ampliação de vagas no ensino fundamental, e de forma muito incipiente na educação infantil. Ou seja, significa dizer que o direito foi garantido, mas não as vagas para o acesso à educação infantil.

Consolidado o direito das crianças à primeira etapa da educação básica e reconhecido o dever do Estado em garanti-lo, os desafios do novo milênio consistiriam, dentre outros, em implementar políticas públicas que, de fato, permitissem o usufruto do referido direito por meio de políticas públicas que garantissem vagas em creches e pré-escolas.

13 LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece três etapas para educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Figura 1 - Matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa (em centenas de milhares)



Fonte: Elaboração própria com dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2010.

No início dos anos 2000, a educação infantil passou a permear a agenda das políticas públicas educacionais, induzindo o governo federal a aprimorar seus programas, ações e projetos voltados para esse nível. A presença de metas na Lei nº 10.172 /2001 (Plano Nacional de Educação - 2001 a 2010) específicas para a educação infantil¹⁴ reflete a preocupação com esse nível da educação básica.

1.3 Objetivos e metas: 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, com o Fundef em vigor e focalizando o financiamento na etapa posterior, as dificuldades dos municípios, principalmente os menos dotados de recursos, eram muitas para manter, além do ensino fundamental, uma ampliação na educação infantil como estabelecia a meta.

¹⁴ Mais de 20 outros objetivos e metas foram estabelecidos no mesmo Plano Nacional de Educação, relacionadas à qualidade, infraestrutura, financiamento etc. No entanto, optou-se por destacar a meta intimamente relacionada com o atendimento, que está mais relacionado ao escopo deste trabalho.

As preocupações com a ampliação do atendimento em educação infantil também tornaram-se presentes em outros documentos oficiais como os Planos Plurianuais (PPA)¹⁵. O PPA de 2000 a 2003, por exemplo, trazia em seu texto um programa intitulado Programa Atenção à Criança, com o objetivo de:

[...] colocar as crianças carentes de até seis anos de idade em creches e pré-escolas credenciadas, para que participem de atividades que realmente promovam o seu desenvolvimento integral [...]. O projeto prevê ainda a implantação de brinquedotecas, acompanhamento da saúde das crianças e das mulheres gestantes, além de orientação para a utilização de uma alimentação alternativa de alto valor nutricional.

Principais ações

- Formação continuada de professores da educação infantil para implementação dos referenciais curriculares nacionais.
 - Aquisição e distribuição de material didático para educação infantil.
 - Construção, ampliação e modernização de creche.
 - Assistência financeira para a melhoria da educação infantil.
- (BRASIL, 2000).

Já no PPA subsequente, com vigência de 2004 a 2007, havia dois programas: Brasil Escolarizado e Educação na Primeira Infância. Conforme a mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional, esses programas teriam por objetivo, respectivamente:

[...] garantir uma educação básica com qualidade para todos, abrangendo a escolarização que vai desde a educação infantil até o final do ensino médio, ampliando de forma importante o atendimento às crianças entre 4 e 6 anos na Pré-escola.

e

O programa Educação na Primeira Infância (até três anos de idade) pretende atacar o problema por meio de ações que possibilitem uma significativa ampliação do número de crianças de 0 a 3 anos com acesso ao atendimento pedagógico e nutricional. (BRASIL, 2003, p. 79).

Ainda no contexto da primeira década do século XXI, faz-se necessário ressaltar a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 que altera a Lei de Diretrizes e Bases da

¹⁵ Plano Plurianual é um instrumento de planejamento estratégico do governo federal, com duração de quatro anos, previsto na Constituição Federal. É um importante instrumento ao qual o orçamento deve ser vinculado.

Educação Nacional. A alteração é no sentido de ampliar o ensino fundamental para nove anos de duração com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

Com isso, a educação infantil passa a ter como foco de atendimento crianças de 0 a 5 anos de idade, como determina a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006. Essa emenda, dentre outras coisas, altera o Art. 208, inciso IV da Constituição Federal de 1988, que passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. (BRASIL, 2006).

A referida emenda pode ser considerada um avanço importante, tendo em vista que amplia, para crianças a partir dos 6 anos de idade, a garantia do atendimento escolar. O entendimento é de que, a partir da Emenda Constitucional nº 53/2006 e conforme o Art. 30 da LDB, a educação infantil deve ser oferecida em creches para crianças de 0 a 3 anos de idade e em pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos de idade.

Essa alteração acaba por retirar gradativamente certo público (crianças com seis anos de idade) da educação infantil e, com o tempo, alocá-los no ensino fundamental. Com um público menor a atender, a educação infantil poderia ser beneficiada, mas como é o município o ente federado geralmente responsável pelas duas etapas, na prática, não há benefícios para a educação infantil, pois, no concernente ao atendimento (que corresponde aos municípios), o público é o mesmo e o responsável por ele também. No entanto, houve um avanço importante com essa ampliação de um ano do ensino fundamental, tendo em vista que garantiu a obrigatoriedade de atender a um público maior.

Do ponto de vista mais prático, uma alteração muito relevante, esta sim para a educação infantil, ocorreu com o advento do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Foi a Emenda Constitucional nº 53/06 que criou o Fundeb em substituição ao Fundef. O Fundeb vigorará até 2020 e, com ele, uma velha incerteza com o financiamento da educação infantil parece ter sido respondida.

Até 2006, o Fundef abarcava apenas uma etapa da educação básica que era o ensino fundamental; com o advento do Fundeb, as matrículas de outras etapas da

educação básica passam a ser contabilizadas para o financiamento. Com isso, fica garantido um valor mínimo por aluno/ano também para as matrículas de educação infantil, tanto em creches como em pré-escolas.

No ano em que o Fundeb passa a vigorar (2007), o Ministério da Educação lança um grande plano para a educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pode ser entendido como um conjunto de programas que objetivam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). O Plano compreende mais de 40 programas que podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. (REZENDE E JANNUZZI, 2008. p.15).

O marco ordenador do PDE é o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação (doravante denominado Compromisso) do qual dispõe o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. O referido decreto em seu Artigo 2º estabelece vinte e sete diretrizes que pautam a participação da União do Compromisso, da qual se destaca a décima: X - promover a educação infantil (BRASIL, 2007).

Das ações do PDE, ressalta-se o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, por ter uma atuação direta na ampliação do atendimento em educação infantil, principalmente por meio do financiamento da construção de unidades de educação infantil.

Segundo a cronologia dos fatos, em 2008, é elaborado um novo Plano Plurianual para vigorar até 2011 e, mais uma vez, está explícita a preocupação com a educação infantil. Ações como a 8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil, 8682 - Apoio à Elaboração da Proposta Pedagógica, Práticas e Recursos Pedagógicos para Educação Infantil e 6351 – Distribuição de Materiais Educativos e Pedagógicos para a Educação Infantil denotam essa preocupação. Outro fator que deve ser considerado é a presença de indicadores relacionados ao atendimento em educação infantil nesse Plano Plurianual (PPA).

O programa 1061 Brasil Escolarizado do PPA 2008 a 2011 que tem por objetivo “contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas

condições de acesso e permanência” (BRASIL, 2008a) traz, entre seus indicadores de acompanhamento, dois relacionados à educação infantil. São eles: taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 0 a 3 anos e taxa de frequência líquida à pré-escola da população na faixa etária de 4 a 6 anos¹⁶. Essa simples constatação denota novamente a preocupação do governo federal com o atendimento na educação infantil, inclusive com indicadores para acompanhar essa evolução.

Ainda em 2008, a Lei nº 11.700, com apenas dois artigos, promove uma importante inclusão no Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que é o inciso X:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (BRASIL, 2008b).

Assim, evidencia-se outra vez a preocupação do poder público para com a educação infantil, nesse caso, mais especificamente com a pré-escola.

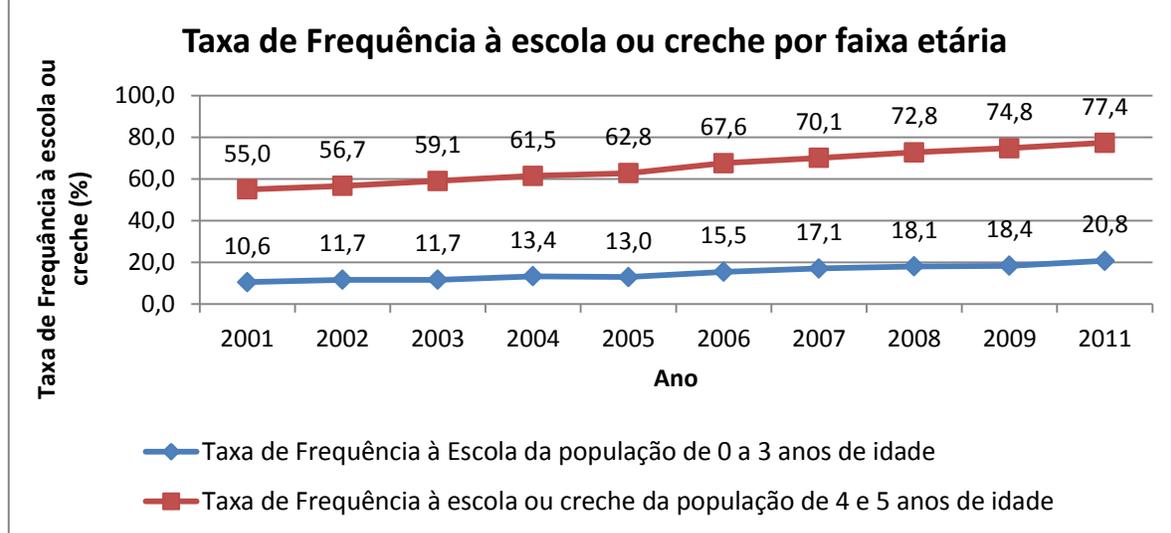
Em 2009, outra emenda constitucional, a nº 59 de 2009, promoveu mais uma alteração importante, pois ampliou a obrigatoriedade da gratuidade da educação para a população de 4 a 17 anos, até 2016. Assim, outra meta para a educação infantil está estabelecida: a de atender 100% das crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016.

Ainda distante de atingir as metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010¹⁷, o que se observou nesta primeira década no novo milênio, foi uma ampliação no atendimento de crianças em creches e pré-escolas, conforme ilustra a Figura 2.

¹⁶ Taxa de escolarização líquida (que nesse caso pode ser entendida também como frequência) Expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino.

¹⁷ 1.3 Objetivos e metas: 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, Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001).

Figura 2 - Taxa de frequência à escola ou creche de crianças de 0 a 5 anos (por faixa etária).



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE.

A breve constatação não permite determinar uma relação de causa e efeito entre as legislações federais e a ampliação de atendimento das crianças com menos de 6 anos de idade. No entanto, é possível afirmar que se as décadas de 1980 e 1990 preconizaram a garantia de direitos e de imputação ao Estado da responsabilidade de atendimento em educação infantil, a década subsequente caracterizou-se pelo esforço na ampliação do entendimento e de ampliação dos referidos direitos.

Para o próximo decênio, 2011 a 2020, no momento da redação deste texto, ainda não há um novo Plano Nacional de Educação votado e promulgado que permita uma análise mais profunda do planejamento do governo para a educação.

Existe, entretanto, o projeto de Lei nº 8.035/10 com a proposta do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Sua primeira meta é a universalização do atendimento da população de 4 e 5 anos e a ampliação, até 2020, da oferta da educação infantil de forma a atender 50% da população de até 3 anos.

Apesar de o projeto de lei em questão ainda estar em fase de tramitação no Poder Legislativo, pode-se considerar que a demanda de ampliação do atendimento escolar na educação infantil está no campo formal da agenda das políticas públicas educacionais.

Contudo, a obrigatoriedade de atendimento da população a partir dos 4 anos de idade advinda com a Emenda Constitucional nº 59/2009 e a primeira meta do Projeto de

Lei nº 8.035/2010 (PNE 2011-2020) continuam a incumbir aos municípios o desafio de ampliar este atendimento.

O governo federal decide, não só manter, mas ampliar parte das suas ações voltadas para a educação infantil em 2010, com vista a auxiliar parte das redes municipais no atendimento da crescente demanda por educação infantil. O Proinfância¹⁸ passa então a contemplar não só o Plano de Desenvolvimento da Educação, mas também a segunda etapa do Plano de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2). Esse fato permitiu uma ampliação do programa e, conforme Brasil (2011a, p.140), deverão ser construídas mais seis mil novas unidades de educação infantil com auxílio do governo federal.

Na literatura, documentos e legislação analisados, observa-se que é com o advento do PAC 2 que, pela primeira vez, aparece uma meta clara de construção de unidades de educação infantil com recursos do governo federal.

O Plano Plurianual (PPA), mais recente, que vigorará de 2012 a 2015, também explicita a intenção do governo federal em auxiliar os municípios com a construção de unidades de educação infantil. Com um modelo diferenciado dos anteriores, o PPA 2012 a 2015, possui um amplo programa para a educação básica, com vários indicadores para o monitoramento e avaliação da sua consecução. Dentre esses indicadores, destaca-se um diretamente relacionado à construção de unidades de educação infantil: “Número de creches existentes, por Grandes Regiões e Municípios e por período de funcionamento”. (BRASIL, 2012).

Outros dois indicadores também serão acompanhados durante esses quatro anos e também denotam a preocupação do governo federal com o atendimento em educação infantil, quais sejam: taxa de frequência à escola/creche - população de 0 a 3 anos e taxa de frequência à escola - população de 4 e 5 anos. (Ibid.).

O primeiro objetivo do referido programa, o de número 0596, é:

“Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física.” (Ibid.).

¹⁸ Nas próximas seções o Proinfância será mais bem detalhado.

Algumas metas¹⁹ também foram estabelecidas para serem alcançadas durante os quatro anos que vigorarem o PPA 2012 a 2015, dentre elas, cabe destacar:

- Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; e
- Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 4 e 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020. (Ibid.).

Diante do exposto, constata-se que um dos desafios para a educação infantil, sem dúvida, é a ampliação do seu atendimento como garantem as diversas leis e documentos oficiais. Não é escopo deste trabalho analisar se as metas estabelecidas para a década de 2010 são tímidas ou desafiadoras no que tange à ampliação do atendimento em educação infantil, e sim constatar, por hora, que está posto no campo da agenda das políticas públicas educacionais a ampliação dos atendimento do público-alvo da primeira etapa da educação básica.

Ora, se está na agenda, com metas claras e orçamento previsto, ações governamentais como o Proinfância ganham relevância não só por contemplarem planos como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ou programas como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), mas por também atuarem exatamente na ampliação do atendimento.

A partir de 2012, outra ação importante no âmbito da educação infantil é o Brasil Carinhoso, que faz parte do Programa Brasil sem Miséria do governo federal com objetivo de reduzir a miséria no país. Essa ação fomenta a criação de novas matrículas na educação infantil por meio de apoio financeiro aos municípios que criarem novas turmas e que matriculem crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)²⁰.

¹⁹ As metas do PAC (seis mil construções entre 2011 e 2014) e do PPA (cinco mil construções entre 2012 a 2015) são diferentes em virtude do período que abordam.

²⁰ O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar

Os municípios que abrirem novas turmas de educação infantil, com novas matrículas, recebem recursos equivalentes aos do Fundeb, para que possam se manter até serem computados pelo Censo Escolar e participarem do Fundeb. Já para as crianças de famílias beneficiárias de Programa Bolsa Família, de zero a 48 matriculadas na educação infantil garantem um incremento de recursos para serem aplicados na educação infantil.

Em seguida, apresenta-se uma análise do conceito de educação infantil de modo a delimitar o entendimento do governo sobre o público que se espera que o Proinfância atenda.

1.2.1 O conceito de educação infantil na atualidade: o público do Proinfância.

Ao mencionar o atendimento público (escolar ou não) de “crianças” faz-se necessário mencionar o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), que dispõe basicamente sobre a proteção às crianças e adolescentes.

No Art. 2º está expresso que “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.” (BRASIL, 1990. Grifos nossos). Fica claro, no entanto, que o conceito supracitado tem abrangência apenas para a própria lei em questão, que apesar da relevância e do avanço que apresentou, não poderia ter a abrangência conceitual de criança ampliada para as políticas públicas **educacionais**, as quais possuem etapas próprias na educação básica para o atendimento a diferentes faixas etárias.

Destarte, recorrendo-se à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, no que concerne ao atendimento na etapa “educação infantil”, em seu Art. 29 define que:

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (BRASIL, 1996).

Sobre a organização, a LDB também é clara em estabelecer as faixas de idade que devem ser atendidas em creches e pré-escolas, conforme o disposto no Art. 30:

A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. (Ibid.).

Entende-se que o conceito de infância ou criança não está restrito à faixa etária de 0 a 5 anos de idade, no entanto, conforme será abordado, num programa voltado para a **educação infantil**, as referências feitas a “crianças” sempre considerarão o público da educação infantil, ou seja, aquelas com até 5 anos de idade inclusive.

Essa população é de aproximadamente 16 milhões de pessoas, o que corresponde a aproximadamente 8,7% da população brasileira, conforme os dados preliminares da amostra do Censo 2010 descritos na Tabela 1.

Tabela 1 - População residente total e que frequentava escola ou creche, por grupos de idade – 2010.

Descrição	Grupos de idade		Total
	0 a 3 anos	4 ou 5 anos	
População Residente	10.940.294	5.803.323	16.743.617
População Residente que frequentavam escola ou creche.	2.576.463	4.646.477	7.222.940
Percentual que frequentavam creche ou pré-escola	23,6%	80,1%	43,1%

Fonte: Dados Preliminares da Amostra do Censo Demográfico de 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Ainda conforme dados desse Censo de 2010, da população de 0 a 3 anos, cerca de 23,6% frequentam escola ou creche, e 80,1% da população de 4 e 5 anos o fazem. Isto é, em 2010, das 16,7 milhões de crianças, apenas 7,2 milhões frequentavam escola ou creche restando, com isso, cerca 9,5 milhões de crianças de 0 a 5 anos sem atendimento.

As metas propostas no projeto de lei do Plano Nacional de Educação que ora tramita no Congresso Nacional prevê o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade até 2020, o que corresponderia a um incremento de mais 2,9 milhões de matrículas. Para a faixa etária de 4 e 5 anos de idade, a meta é de atender 100% das crianças até 2016, assim, para o alcance da meta, seriam necessárias que mais 1,1 milhão de crianças nesta faixa etária fossem matriculadas.

A soma dos públicos a serem atendidos, conforme o raciocínio feito anteriormente, corresponde aproximadamente a quatro milhões de crianças. Parte desse atendimento tende a ser viabilizado por meio do Proinfância, e isso será discutido a seguir.

Vale observar ainda que conforme resolução e parecer do Conselho Nacional de Educação²¹, o atendimento em educação infantil deve ocorrer para as crianças de 0 a 3 anos e 11 meses em creches, e de 4 a 5 anos e 11 meses, em pré-escolas.

Por ser esse o alvo das políticas públicas de educação infantil, será esse o público considerado como “criança” para efeito deste trabalho.

1.3 O Proinfância

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância caracteriza-se por prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e municípios para construção e aquisição de equipamentos para creches e pré-escolas públicas. Possui, ainda, um componente pedagógico que visa fortalecer a identidade educacional do programa, vinculando-o às ações de assessoramento técnico-pedagógico aos municípios conveniados para a execução do Programa (BRASIL, 2010a, p. 82).

Dito de outra forma, o Proinfância consiste em uma ação de prestação de assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal para a construção e aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas públicas. O

²¹ Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009 e Parecer CNE/CEB nº: 20/2009.

componente pedagógico advém da assessoria técnica prestada pelo MEC aos municípios contemplados com o programa.

O primeiro instrumento legal de formalização do programa é uma resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nº 6, de 24 de abril de 2007. A partir dessa data, os municípios puderam enviar projetos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no qual, uma vez analisados e deferidos, eram celebrados convênios com as prefeituras que recebiam recursos para a construção das unidades de educação infantil pleiteadas.

Ao longo dos anos, os proponentes puderam enviar projetos arquitetônicos próprios para a construção de suas unidades de educação infantil (chamados projetos Tipo A), mas também tiveram à disposição dois outros projetos padronizados (tipos B e C)²² disponibilizados pelo FNDE que, uma vez adaptados à realidade local, poderiam ser encaminhados para análise.

Esse modelo de implementação é alterado consideravelmente a partir de 2011, na segunda fase do programa (PAC 2), quando são abolidos os convênios, e os recursos passam a ser transmitidos por transferência obrigatória mediante assinatura de termo de compromisso²³.

1.3.1 Legislação

Cronologicamente, a primeira norma referente ao programa é a já citada Resolução nº 6 de 24 de fevereiro de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Nessa resolução, destaca-se que:

Art. 1º Os recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA serão destinados à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal. (BRASIL, 2007).

²² A maquete eletrônica e projetos arquitetônicos tipos B e C estão disponíveis no Anexo I.

²³ Detalhes sobre a forma de implementação da segunda fase do Proinfância são discutidos em seção específica do 4º capítulo.

Além de normas operacionais para a solicitação da assistência financeira por parte do Distrito Federal e dos municípios, ressalta-se o fato de que os projetos a serem propostos deveriam apresentar observância dos parâmetros básicos de infraestrutura para a educação infantil e concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE. A aprovação pela Diretoria de Programas e Projetos Educacionais – DIRPE do FNDE era outro requisito fundamental para o recebimento dos recursos.

A referida resolução aponta que o instrumento para viabilizar a transferência dos recursos aos contemplados seria por meio de convênios entre o FNDE e o proponente contemplado. Estavam previstas, ainda, as transferências dos recursos na quantidade de parcelas e nos prazos indicados no cronograma de desembolso do Plano de Trabalho aprovado pela DIRPE.

Talvez pela necessidade de mais formalização, em 2008, é publicado o Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008, que “dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Pro-Infância”²⁴ (BRASIL, 2008c). Hierarquicamente pode-se afirmar que o decreto é superior à resolução, sendo assim, tem maior poder de definição.

Uma importante diferença entre o decreto e a resolução é que aquele traz três objetivos de forma bem clara, quais sejam:

- I - a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública;
- II - a melhoria da infra-estrutura das creches e pré-escolas públicas já existente nas redes municipais e do Distrito Federal; e
- III - a ampliação do acesso à educação infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. (Ibid.).

No decreto não há novidades quanto à forma de execução, ou seja, permanece como convênios e sempre após a aprovação dos projetos apresentados. Mas é

24 Na legislação, é possível encontrar duas formas de escrever o nome do programa, sendo “Proinfância” e “Pro-Infância”, como ambas se referem ao mesmo programa, optou-se por usar o termo “Proinfância” (sem o hífen), por ser esse o termo mais comumente encontrado nas fontes pesquisadas.

importante mencionar que o decreto aponta que o Proinfância financiará três ações distintas, a saber:

- 1) construção de unidades escolares de ensino infantil;
- 2) reforma de creches e pré-escolas públicas existentes; e
- 3) aparelhamento de escolas reformadas ou construídas por este programa.

Vale ressaltar, assim, que é muito comum associar o Proinfância à construção de novas unidades, talvez por ser essa a ação principal, mas como ficou claro no Decreto nº 6.494/08, também apoia financeiramente a reforma e aquisição de equipamentos.

Merece destaque ainda o Art. 6º do Decreto em questão que menciona que o “O Ministério da Educação coordenará a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação do Pro-Infância”. (BRASIL, 2008c, Art. 6, *caput*).

É com base nessa legislação que o programa é executado entre 2007 (ano de sua criação) até 2011 (quando foram celebrados os últimos convênios). Essa é a fase que denominaremos de *Pré-PAC*, para diferenciá-la da fase seguinte que consistirá na execução por meio da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

O marco que formaliza a execução do Proinfância no âmbito do PAC 2 é o Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011, em que é possível encontrar a ação de execução do Proinfância listada entre outras inúmeras ações que compõem a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento. Esse decreto determina que o ministério tenha uma ação orçamentária (cuja sigla é “12KU”) que corresponde à “Implantação de Escolas para Educação Infantil”.

Não há, entretanto, outra norma (lei, decreto, ou resolução) como as citadas anteriormente, que detalhe alterações no formato de execução do programa, causadas pelo PAC 2. Ressalta-se que ainda que o referido decreto só tenha sido publicado em maio de 2012, o processo de seleção para as unidades do Proinfância já estava ocorrendo em 2010, tendo em vista a Resolução nº 38 de 29 de dezembro de 2010 que “Informa os municípios dos grupos I e II a serem contemplados na primeira chamada com unidades de educação infantil do Programa Pró-Infância [...] no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2”. (BRASIL, 2010b).

A definição dos municípios a serem contemplados, a forma de operacionalização da seleção dos projetos e da transferência dos recursos, não ficaram formalizados nessa nova etapa do PAC 2, ao menos para as primeiras aprovações. Nos levantamentos realizados, constatou-se que alguns desses detalhes foram apresentados oralmente por gestores sem registro formal, e por isso, não citadas neste trabalho.

Ainda no que concerne à legislação, após as primeiras aprovações realizadas em 2010, apenas por meio da Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nº 13 de 21 de março de 2011, são estabelecidos os critérios para a transferência automática de recursos a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil, no âmbito da Segunda Etapa do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

A primeira consideração a ser feita sobre essa resolução refere-se ao fato de que as transferências de recursos para a consecução do Proinfância seriam automáticas e não mais por “convênios”. Financeira e contabilmente, há algumas diferenças importantes a respeito dessas duas formas de transferências, mas por hora, o mais importante é mencionar a facilidade e celeridade que as transferências automáticas permitem.

Essa resolução é a mais detalhada das que mencionamos até o momento, apresentando os atores envolvidos de forma clara, bem como a atribuição das responsabilidades de cada um deles, prazos para as construções de cada tipo de obra, forma em que a seleção das propostas seria feita, além de outros detalhes técnicos operacionais como prestação de contas. Não vale fazer desdobramentos maiores, tendo em vista que no ano seguinte é publicada outra resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE de nº 13 datada de 8 de junho de 2012.

Essa resolução, além de apresentar detalhes técnicos e operacionais para a execução do programa, apresenta também algumas informações importantes para a consecução dos objetivos deste trabalho e, por isso, merecem destaque. Dentre elas, ressalta-se o fato de haver também uma clara definição a respeito das responsabilidades de cada um dos agentes envolvidos na execução do programa, quais

sejam: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC); Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC); municípios e Distrito Federal (proponentes).

Não serão detalhadas as responsabilidades de cada um dos agentes envolvidos, pois isso será objeto do capítulo 4. Neste item, apresentam-se outros detalhes que não serão abordados nas seções seguintes. O primeiro é o fato de agora só haver a transferência de recursos para a “construção” de unidades de educação infantil, ou seja, ao menos no âmbito do PAC 2, não há a previsão de reformas e aquisição de equipamentos.

É apresentada, ainda, uma previsão de desembolso conforme a execução da obra física de construção da unidade fruto do programa, além do prazo de 720 dias (após o recebimento da primeira parcela) para a conclusão da obra.

A legislação que se refere ao Proinfância apresentada neste estudo exclui algumas resoluções já revogadas, bem com as que consideramos não possuir relevância, *a priori*, para os objetivos deste projeto. Outras características do Proinfância, bem como alguns resultados serão apresentados nas subseções que se seguem.

1.3.2 Caracterização do programa.

Faz-se necessário ponderar que um detalhamento do processo de implementação do Proinfância é um dos objetivos específicos deste projeto. Assim, será suficiente apresentar as informações disponíveis nas resoluções citadas anteriormente e em outras evidências que não as empíricas.

Segundo Brasil (2011a), a meta de construção de creches no âmbito do PAC 2 é de seis mil unidades entre 2011 e 2014, sendo mil e quinhentas unidades ao ano. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Educação por meio do sistema público de informações denominado Painel, essa meta refere-se à aprovação dos projetos, ou seja, mil e quinhentos projetos aprovados por ano e não necessariamente mil e quinhentas obras prontas.

Para a consecução dessas metas, com base nas resoluções supracitadas, é possível perceber uma etapa de seleção de propostas, que ocorre por meio de sistemas informatizados, nos quais os proponentes (prefeituras municipais e Distrito Federal) podem cadastrar seus projetos e enviarem para a análise do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Após a aprovação, os gestores municipais (ou do DF) assinam um instrumento denominado “termo de compromisso” comprometendo-se com as regras do programa e com isso estão aptos a receber as parcelas dos recursos, que são disponibilizados (ao menos no texto da lei) de acordo com a execução das etapas das obras.

Ressalte-se que parte considerável da documentação referente à execução da obra é apresentada durante o processo de seleção e analisada pelo FNDE via sistema informatizado (Simec). A existência de projetos padronizados disponibilizados pelo FNDE (tipos B e C – vide anexo I) também facilita a apresentação e análise das propostas e tende a dar celeridade na execução, quando comparado à fase de convênios. Com base nesse formato de execução, já foram feitas algumas aprovações entre 2011 e 2012, conforme apresentado na seção seguinte.

1.3.3 Resultados alcançados

Segundo dados disponibilizados no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec, a fase Pré-PAC foi de 2007 a 2011. A do PAC 2 apresenta execução para os anos de 2011 e 2012, com previsão de término para 2014.

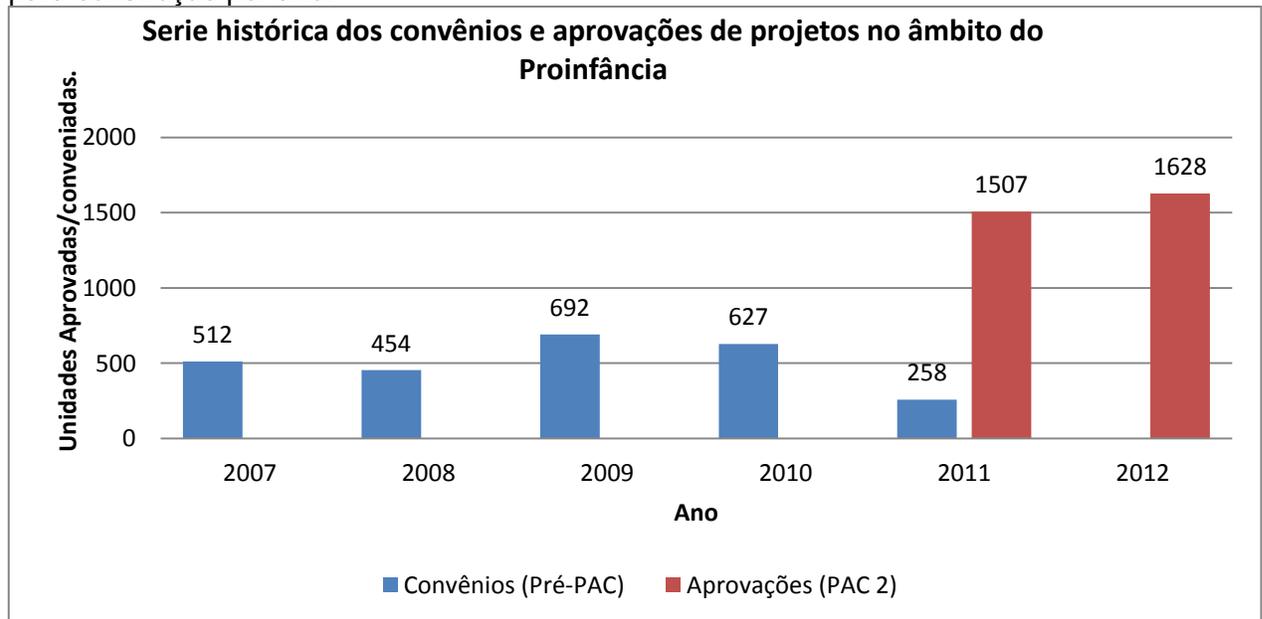
Foram 2.543 unidades conveniadas antes do PAC e 3.135 aprovadas no âmbito do PAC 2, o que denota o cumprimento das metas estabelecidas de mil e quinhentas aprovações/ano, na fase PAC 2 (Figura 3).

É importante ponderar que a celebração com convênio ou a aprovação da obra por parte dos órgãos federais é apenas uma parte da consecução do programa, tendo em vista que a construção da escola propriamente dita ficará a cargo dos municípios ou DF.

Do total de 2.543 unidades conveniadas para construção na fase Pré-PAC, apenas 1.009 (39,68%) estão com as obras concluídas. Isso denota uma lentidão na execução das obras por parte das prefeituras. Como as obras estão atrasadas, há

tendência de se atrasar, por consequência, a ampliação do acesso à educação infantil para o cumprimento das metas do Plano Plurianual de 2012 a 2015, da determinação constitucional de atendimento escolar obrigatório a partir dos 4 anos de idade e das prováveis metas do Plano Nacional de Educação que espera aprovação pelo Congresso Nacional.

Figura 3 - Número de unidades escolares do programa Proinfância conveniadas ou aprovadas para construção por ano.



Fonte: Elaboração própria com dados de Simec – Módulo Público. Acesso em junho de 2013.

Os motivos desse problema e de outros prováveis entraves à implementação do Proinfância, assim como as maneiras de avaliá-los e monitorá-los serão discutidos na parte empírica mais especificamente no capítulo 4. Para tanto, além da discussão a respeito das políticas públicas de educação infantil no Brasil e do Proinfância propriamente dito, faz-se necessário avançar no entendimento acerca do ciclo das políticas públicas e programas sociais e nos conceitos de monitoramento e avaliação.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

Política pública é o Estado em ação. Essa é uma definição bastante recorrente no que se refere à definição do que vem a ser uma política pública. Uma definição mais detalhada é a de Saraiva (2006):

Com uma perspectiva mais operacional, [...] ela é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA, 2006, p.29. Grifos nossos).

Destacam-se alguns aspectos mais relevantes para as discussões posteriores a respeito do ciclo das políticas públicas. O primeiro aspecto que merece destaque é a questão das decisões públicas, ou seja, são decisões tomadas pelo Estado com vista a, de modo geral, alterar uma determinada realidade social. O conceito supracitado ainda explicita que a operacionalização de uma política pública é feita por meio da definição de objetivos e estratégias e alocação de recursos para se alcançar os objetivos.

O próprio autor do conceito supracitado pondera, entretanto, que “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta” (SARAIVA, 2006, p.29). Embora faça críticas ao modelo racional de entendimento de uma política pública, o autor pondera que ela pode ser entendida em uma visão sequenciada do processo, ainda que seja apenas como um exercício de compreensão.

2.1 Ciclo das políticas públicas

A respeito da definição das etapas ou ciclo das políticas públicas é possível encontrar diversos autores que discorrem a respeito do assunto a exemplo de Saraiva (2006), Jannuzzi (2005) e Nogueira & Cavalcante (2009) nos quais é possível perceber uma convergência no sentido de definição de etapas para as políticas públicas.

Nogueira & Cavalcante (2009, p.2) chegam a ponderar que “é notório que as

políticas públicas são compostas por etapas ou fases, no entanto, não há consenso na literatura a de quais são e de que modo elas operam”.

Considera-se, neste estudo, que as etapas das políticas públicas nem sempre são lineares e sequências como as apresentadas na literatura especializada. Contudo a análise das etapas num processo de política pública muitas vezes tem caráter didático e, geralmente, é de grande valia para o entendimento e para as atividades de monitoramento e avaliação e para a definição de indicadores para o acompanhamento das políticas.

Apesar de não haver consenso na literatura a respeito das etapas de uma política pública, algumas citações são recorrentes e, dentre elas, é possível citar o primeiro momento definido como *agenda* que corresponde na prática à “inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades do poder público” (SARAIVA, 2006, p. 33).

Ainda a respeito da formulação da agenda Rezende & Jannuzzi (2008) ponderam que:

A definição da agenda é a fase em que ocorre a filtragem dos problemas ou de demandas sociais a serem priorizadas, entre as diversas existentes em países com tantos déficits sociais, como o Brasil [...]. O processo é, no entanto, complexo, não linear. (REZENDE; JANNUZZI, 2008, p. 124).

Os autores supracitados acrescentam que podem ser diversos os motivos que levam um tema a permear a agenda das políticas públicas como a presença ou ausência de interlocutores com peso político, desastres ambientais, epidemias, o processo eleitoral e decisões técnicas no âmbito dos órgãos de governo.

Após a etapa de definição da agenda, Saraiva (2009) considera que a próxima fase seria a de “elaboração”. Jannuzzi (2011, p.45), no entanto, juntamente com Nogueira e Cavalcante (2009, p.2) defendem a fase de “formulação” como a posterior à definição da agenda, que pelas características apresentadas contemplaria a fase de elaboração de Saraiva (2006). Em termos práticos, considera-se, neste trabalho, que ambas as fases se completam e que, na realidade, a fase de elaboração seria um

detalhamento da formulação, mas para fins práticos optou-se por um melhor detalhamento dessas duas etapas.

A **elaboração** corresponde, segundo Saraiva (2006) ao momento em que se delimita o problema (que pode ser atual ou um potencial), em que se determinam as possíveis alternativas para a solução dele, avaliam-se os custos e efeitos de cada uma das alternativas e ocorre o estabelecimento de prioridades. Mas ao contrário do que possa parecer, o autor pondera que essa não é uma atividade meramente técnica e sim uma atividade política incontornável, podendo ser considerada como problemática, com meio ambiente conflitivo e caracterizada pela diversidade e por suas limitações.

Já o momento definido como **formulação** para Nogueira e Cavalcante (2009, p.2) corresponde à formulação de alternativas políticas aproximando-se da “elaboração” de Saraiva (2006). Para Jannuzzi (2011, p. 45) a formulação “refere-se aos processos e atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda”. E segundo Saraiva (2006, p. 33), a formulação “inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida da declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”.

Percebe-se, com a leitura dos autores supracitados, que a fase de formulação caracteriza-se, de modo geral, pela seleção das opções para a solução do problema que entrou na agenda das políticas públicas. No entanto, Jannuzzi (ibid.) afirma que a fase de escolha de melhor alternativa seria uma fase posterior à formulação, denominada de *Decisão Técnica-Política*.

Independentemente da denominação que se dê à etapa em que se defina a alternativa mais conveniente para uma determinada política, é possível perceber na literatura especializada uma convergência para a definição de uma etapa seguinte que seria a de **implantação**. Ela pode ser entendida como a etapa de organização do aparelho administrativo para a execução da política. Em outras palavras, ela corresponde à etapa de preparação, planejamento, organização de recursos humanos, materiais e financeiros para por em prática a política, ou seja, passar à fase seguinte, a **execução**.

A respeito da etapa de **execução** alguns atores ponderam que poderia ser considerada em conjunto com a de implementação (por exemplo, JANNUZZI et al. 2009), mas Saraiva (2006) apresenta essas etapas separadamente definindo a execução como:

O conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõe à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia. (SARAIVA, 2006, p.34).

Para efeitos deste trabalho, considerou-se a fase de implementação e execução como sendo uma só, denominando-as de **implementação**, sem desconsiderar, entretanto, todas as atividades que ocorrem em ambas.

Após a etapa de implementação, a literatura converge ao apresentar a etapa de **avaliação**. Ela consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos pela intervenção estatal que deve subsidiar melhorias na política pública avaliada ou até mesmo indicar seu encerramento.

Antes, no entanto, de abordar a avaliação, Saraiva (2006, p.34) apresenta o que denomina de **acompanhamento**, que é o “processo sistemático de supervisão de uma execução[...] que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos”

A **avaliação** de políticas públicas e as atividades de **acompanhamento** (ou **monitoramento**) merecem destaque e um aprofundamento teórico mais detalhado (e receberão maior destaque em seguida em seção específica), mas por hora, os conceitos apresentados são suficientes para delinear o que se pode considerar como o “ciclo de vida” de uma política pública.

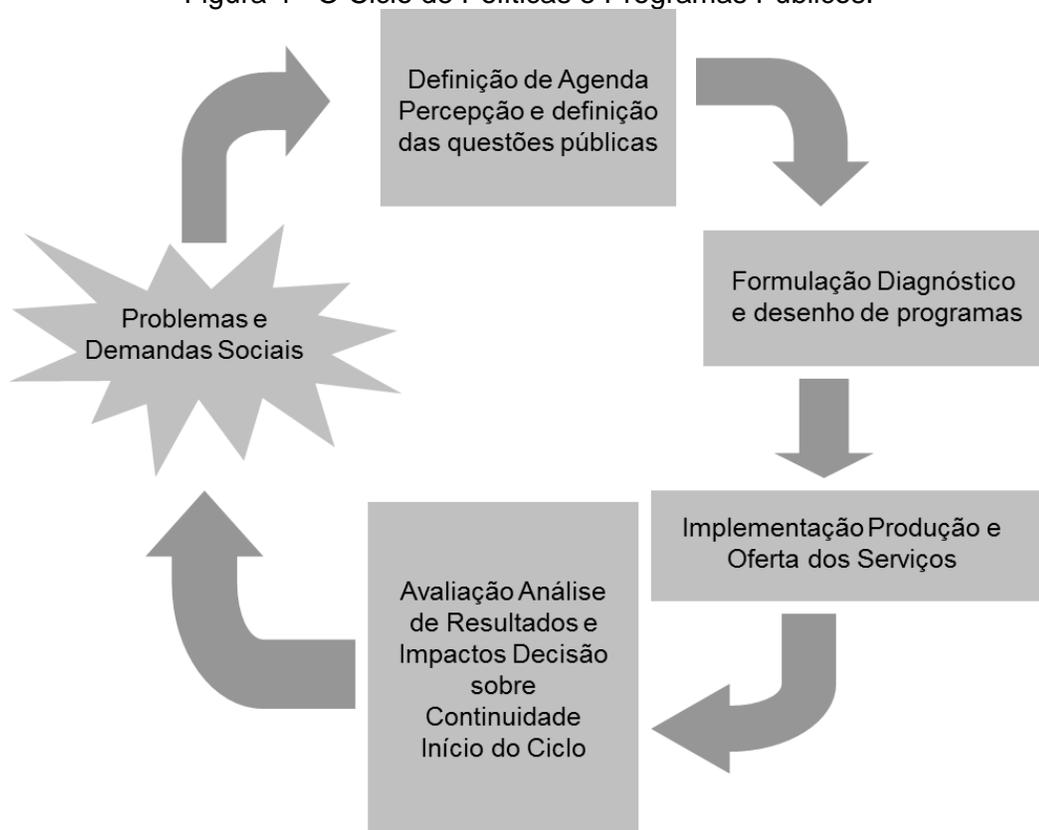
Merece destaque a ponderação dos autores a respeito das apresentações que fazem sobre os ciclos de políticas públicas:

A divisão por etapas antes descrita é mais uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática. O processo nem sempre observa a sequência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes. (SARAIVA, 2006, P.35).

Jannuzzi (2009), ao mencionar um ciclo de política pública em um modelo relativamente simplificado (Figura 4), pondera que:

Em que pese as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica, a separação em etapas se presta aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas. (JANNUZZI et. al. 2009, p. 109).

Figura 4 - O Ciclo de Políticas e Programas Públicos.



Fonte: JANNUZZI et. al. 2009, p. 109.

Ainda que por vezes a definição do ciclo das políticas como etapas sucessivas pareça relativamente utópica e distante da realidade empírica, entende-se que essa divisão é válida para o escopo deste trabalho, pois concorda-se com Jannuzzi (2011) quanto à afirmação de que:

O modelo idealizado de ciclo de vida de políticas e programas é uma referência conceitual interessante para ilustrar como os sistemas de indicadores de monitoramento podem ser estruturados e como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programas. (JANNUZZI, 2011, p.44).

Feitas as breves delimitações acerca do ciclo das políticas públicas e a localização da avaliação no referido ciclo, será analisada a avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais.

2.2 – Avaliação e monitoramento de políticas públicas de programas sociais e seus indicadores

Para fazer uma boa discussão sobre avaliação e monitoramento, é necessário mencionar os principais critérios que embasam essas atividades, seriam eles: a eficiência, eficácia, efetividade, equidade, economicidade, celeridade, tempestividade, impacto, sustentabilidade etc. Entretanto, parte desses conceitos não está cristalizada da literatura especializada. Assim, considera-se importante delimitar como cada um desses termos será entendido no desenvolver desta pesquisa.

Segundo Rua (2004) a **eficácia** é a capacidade de produzir os resultados esperados/desejados. Já a **eficiência** é a capacidade de produzir resultados desejados, mas com um menor dispêndio de recursos (humanos, materiais e financeiros).

A **efetividade** é a capacidade de produzir resultados permanentes, diretos e indiretos, usualmente definidos como impacto, ou seja, as consequências mais abrangentes de um programa ou política pública.

A **equidade** é apresentada como a capacidade de contribuir para a redução das desigualdades e da exclusão social; e a **sustentabilidade** como a capacidade de desencadear mudanças sociais permanentes, que alteram o perfil da própria demanda por políticas/programas sociais que retroalimentam o sistema de políticas sociais.

À luz de Rua (2004), a **economicidade** é a capacidade de reduzir custos. A **celeridade** seria a capacidade de oferecer um “serviço” de mesma efetividade, com os mesmos custos, mas em um espaço menor de tempo. Já a **tempestividade** é

capacidade de cumprir os prazos estabelecidos previamente para as etapas de execução de uma política.

Sobre a efetividade e impacto é necessário um aprofundamento com base em Cohen e Franco (2011, p. 92) que define efeito como “resultados das ações consideradas pelo projeto”, outro conceito importante é o apresentado por Bond (1985 *apud* COHEN e FRANCO, 2011, p.91) “efeito é todo comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou projeto”. Ainda na busca da diferenciação dos conceitos de impacto e de efetividade, reporta-se a Rezende (2008):

Entende-se a efetividade como uma real mudança na realidade que se pretendia intervir, seria algo além do cumprimento das metas, algo como o objetivo geral cumprido. A efetividade é considerada no limite da responsabilização dos gestores do programa, enquanto que o impacto será considerado como o que está além da responsabilização do gestor do programa, ou seja, ultrapassa a barreira dos efeitos controláveis pelo gestor. (REZENDE, 2008, p.6).

Ao considerar os autores anteriormente citados, entende-se que o conceito de efetividade apresentado por Rezende (2008) é suficiente para o escopo deste estudo. Já o impacto, será considerado como o resultado (ou resultados) dos efeitos de uma determinada política ou programa e que, geralmente, ocorrem em longo prazo. E isso converge com Cohen e Franco (2011, p. 94) ao afirmarem que “também se costuma definir os produtos, efeitos e impactos de um projeto em função da hierarquia de objetivos dos mesmos. Isto é, objetivos de curto, médio e longo prazo”.

Os critérios mencionados estão presentes, em maior ou menor grau, nas avaliações das políticas públicas, conforme será discutido mais adiante. No entanto, é necessário avançar na conceituação do que seja a própria avaliação.

Na seção anterior, foi abordado o ciclo das políticas públicas e é perceptível uma etapa denominada de “avaliação” que se encontra no encerramento do ciclo, ou seja, após a implementação ou execução. Essa “etapa” do ciclo denominada “avaliação” é diferente das “atividades de monitoramento e avaliação” que podem ocorrer durante todo o ciclo. Será necessário abarcar ambas as avaliações com um foco maior para as

“atividades de monitoramento e avaliação” pela convergência que elas apresentam com o escopo desta pesquisa.

Importa ponderar ainda que o termo “avalição de políticas públicas” é, por vezes, confundido com “avaliação de programas” ou outros tipos de avaliações, como as educacionais, por exemplo. Ao se detalhar os meandros das diversas terminologias dos campos em que ocorrem as avaliações (como projetos, programas, ações etc.) poder-se-ia fugir do escopo deste trabalho. No entanto, é relevante para o desenvolvimento das próximas seções a demarcação do termo *programa*.

Os programas são entendidos, neste estudo, como os instrumentos que viabilizam as políticas públicas, ou seja, as unidades operacionais das políticas públicas. Uma definição mais apurada é a de Jannuzzi et al. (2009), que definem programa como:

[...] um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com o objetivo de atender uma demanda política específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado ou governo. (JANNUZZI et al. 2009, p. 108).

Neste texto, as ações serão consideradas como unidades que formam os programas e, estes, como o meio pelo qual são executadas as políticas públicas. Essa demarcação se faz necessária tendo em vista que, conseqüentemente, o escopo das avaliações de políticas públicas será mais amplo do que o da avaliação de programas.

Jannuzzi et al. (2009, p.108) argumentam que o escopo das avaliações de políticas públicas é muito mais amplo do que o de programas e “trata do contexto político-social de surgimento da política, dos atores participantes”. Também se volta mais aos processos de construção da política, bem como de seu aprimoramento. Já avaliação de programas, centra-se mais numa perspectiva técnica-profissional e estará situada em um programa específico.

Esse breve delineamento se faz necessário tendo em vista que nas referências consultadas são mencionadas avaliações de políticas públicas, de programas e inclusive de projetos sociais, (ex.: Worthen et al. (2004); Cohen e Franco (2011); Brasil (2010c).

Acredita-se que essas avaliações possuem muito em comum na teoria que as fundamenta, mas com algumas divergências na prática. Assim, optou-se por construir um referencial teórico, inicialmente, com base em avaliação *latu sensu*, convergindo posteriormente para a avaliação de programas por se entender que ela é que fornecerá mais subsídios para o objetivo geral²⁵ desta análise, tendo em vista que o Proinfância se constitui num programa.

2.2.1 Avaliação: conceitos, tipologias, principais abordagens e utilidades

2.2.1.1 Conceito de avaliação

No referencial teórico consultado, não foi possível delimitar um consenso para o que seja a avaliação. Costa e Castanhar (2002, p.2), chegam a utilizar o termo emaranhado conceitual ao se referirem “à variedade de conceitos e metodologias de avaliação utilizadas pelos estudiosos da matéria e pelos organismos internacionais”.

Um dos conceitos mais simples de avaliação é o de atribuição de valor a algo. Observa-se que Garcia (2001) propõe uma evolução ao conceito ao escrever que:

Seja individual ou socialmente, seja de uma perspectiva privada ou estatal, avaliar significa determinar o valor, a importância de alguma coisa. Avaliar será sempre, então, exercer o julgamento sobre as ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas [...]. (GARCIA, 2001, p. 25).

No entanto, a determinação de valor de algo não é uma tarefa simples, por mais que seja uma atividade humana corriqueira, há de se ponderar que a subjetividade do avaliador está completamente presente na valoração dos objetos avaliados. Assim, pode-se imaginar que avaliar torna-se muito mais complexo, quando esse objeto é uma política pública (programa ou projeto) em que estão envolvidos diversos atores e até mesmo diversos avaliadores.

²⁵ Desenvolvimento de metodologia para monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.

Desse modo, neste estudo, converge-se com o argumento de Trevisan e Van Bellen (2008) ao citarem Ala-Harja e Helgason (2000) “não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias”. (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.535).

Esse fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituição e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas. (Ibid).

Worthen et al. (2004, p. 35) apresentam uma definição, assumida como simples pelos autores, do que seja avaliação, considerando-a como a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação (seja o que for que esteja sendo avaliado).

Uma definição mais extensa diria que avaliação é identificação, esclarecimento, e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia, ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios. (WORTHEN et al, 2004, p. 35).

Já conduzindo ao termo avaliação para o campo das políticas públicas e fazendo uma composição com a definição de outros autores, Garcia (2001), define a avaliação como:

[...] uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. (Ibid., p.27).

As definições supracitadas convergem em alguns pontos, como a questão do juízo ou determinação de valor de algo de acordo com critérios. Transportando esses pontos de convergência para uma conceituação própria, acredita-se que a avaliação de programas ou políticas públicas, consista basicamente num processo criterioso de coleta de informações (sobre o planejamento, processos ou resultados), para julgar sobre o grau de atingimento dos objetivos (produtos e/ou metas) do programa ou política com base em critérios previamente estabelecidos.

Para um melhor entendimento do conceito, são necessárias algumas definições ainda não abordadas até o momento, quais sejam:

- objetivos: “é a situação que se deseja obter ao final do período de duração do projeto²⁶, mediante a aplicação de recursos e da realização das ações previstas”. (COHEN E FRANCO, 2011, p. 88);
- produto: “é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços”. (CUNHA, 2006, p.8);
- meta: “é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo”. (Ibid.).

Na literatura especializada, é possível encontrar conceitos mais amplos, que inclusive incorporam as finalidades das avaliações em seus conceitos, por exemplo, em Martins (2010):

Monitorar e avaliar significa gerar informações sobre o desempenho de algo (organização, política, programa, projeto, pessoa etc.) para explicá-lo (identificação de fatores inibidores e promotores de resultados), e fazer uso de tais informações **incorporando-as ao processo decisório** do objeto monitorado ou avaliado, a fim de buscar o **aprendizado, transparência e responsabilização**. (MARTINS, 2010, p. 219. Grifos nossos).

Concorda-se que a avaliação tenha a finalidade gerar aprendizado, transparência e responsabilização, mas será mais prudente não incrementar o conceito elaborado neste estudo com as finalidades da avaliação por entender que essas finalidades podem ser diversas dependendo da avaliação que se faça e, por isso, esse assunto será detalhado mais adiante.

Considera-se, neste estudo, a “avaliação” *latu sensu* como “avaliações” no plural, pois são muitas as tipologias e abordagens de avaliações que estão disponíveis na literatura especializada. Para tanto, essas classificações serão delimitadas nas seções específicas que se seguem.

²⁶ Entende-se que o conceito de objetivo, mesmo se referindo a “projetos” no conceito apresentado, é adequado também para “programas”. Projeto é entendido como uma série de atividade que visam um objetivo, mas que são limitadas no tempo (início, meio e fim bem definidos) e geram um produto final, que geralmente contribuem para um objetivo maior, como os de um programa por exemplo.

2.2.1.2 Tipologias

A determinação das tipologias das avaliações, assim como o próprio conceito de avaliação, também não é uma tarefa simples. Conforme afirma Arredondo e Diago (2009, p. 57) “estabelecer uma classificação não é tarefa fácil, visto que, por serem múltiplos os critérios que podem ser utilizados, as classificações que se podem realizar são variadas”.

Com isso em mente, as classificações mais recorrentes na literatura especializada bem como as consideradas mais relevantes para a compreensão e consecução dos objetivos deste estudo serão apresentadas.

Uma das primeiras classificações refere-se ao papel das avaliações de programas, que seriam a **formativa** e a **somativa** (Quadro 1). Worthen et al. (2004, p. 46) descrevem a avaliação **formativa** como aquela que “é feita para dar informações avaliatória à equipe de programa, informações úteis para a melhoria” dele e tem a característica de gerar informações durante o processo de implementação para corrigir os rumos do programa, caso seja necessário.

Já a avaliação **somativa** “realiza-se e torna-se pública para dar aos responsáveis pela tomada de decisões do programa e aos consumidores potenciais julgamentos do valor ou mérito do programa em relação a critérios importantes” (WORTHEN et al., 2004, p.47) e caracteriza-se por ser pontual e, geralmente, no encerramento de um ciclo.

Ainda acerca da finalidade da avaliação, Arredondo e Diago (2009)²⁷ convergem com as definições apresentadas pelos autores supracitados, mas incrementam com mais um conceito, que é o de avaliação **diagnóstica**, também conhecida como avaliação zero. Os autores a apresentam com um exemplo educacional, mas de modo geral, esclarecem que ela consiste em um diagnóstico para caracterização da situação inicial de uma determinada realidade de modo a configurar estratégias para a execução do projeto ou programa.

²⁷ Arredondo e Diago (2009) fazem grande parte de sua classificação baseada em exemplo educacionais, em alguns casos foi feito um paralelo das tipologias apresentadas por esses autores para programas, políticas públicas ou projetos de forma geral, por entender que as tipologias também estão presentes nas avaliações *latu sensu*.

	Avaliação formativa	Avaliação somativa
Objetivo	Determinar valor ou qualidade	Determinar valor ou qualidade
Uso	Melhorar o programa	Tomar decisões sobre o futuro do programa ou sobre sua adoção
Público	Administradores e equipe do programa	Administradores e/ou consumidores potenciais ou órgão financiador
Quem faz	Basicamente avaliadores internos com o apoio de avaliadores externos	Avaliadores externos como o apoio, em certos casos, de avaliadores internos
Principais características	Gera informações para que a equipe do programa possa melhorá-lo	Gera informações para que a equipe do programa possa decidir por sua continuidade ou os consumidores por sua adoção
Foco	Que informações são necessárias? Quando?	Que evidência é necessária para as principais decisões?
Objetivo da coleta de dados	Diagnóstico	Tomada de decisões
Medidas	Às vezes informais	Válidas e confiáveis
Frequência da coleta de dados	Frequente	Não frequente
Tamanho da amostra	Em geral pequeno	Em geral grande
Perguntas feitas	O que tem funcionando? O que precisa ser melhorado? Como pode ser melhorado?	Quais foram os resultados? Quem participou? Em que condições? Com que treinamento? Quanto custou?

Quadro 1 - Diferenças entre avaliação formativa e avaliação somativa.

Fonte: Worthen et al. (2004, p.50).

Outra definição clássica é quanto ao momento em que se realiza a avaliação e aos objetivos que perseguem. Segundo Cohen e Franco (2011), elas podem ser classificadas em *ex-ante* e *ex-post*. A primeira é realizada ao começo do projeto ou programa, e a outra quando já se executa ou conclui, e as decisões são tomadas com base em resultados efetivamente alcançados.

Há ainda uma subdivisão da avaliação *ex-post*, sendo avaliação de processos e de impacto. A de processo é realizada durante a implementação e deve afetar a organização e as operações, considerada como uma avaliação periódica que visa medir

a eficiência da operação do projeto. Já a avaliação de impacto afere em que medida o projeto alcançou seus resultados e seus efeitos secundários.

Outra forma de classificar as avaliações na concepção de Arredondo e Diago (2009) é conforme o momento em que elas se realizam. A **avaliação inicial** possui nome autoexplicativo e consiste na coleta de dados na situação de partida de um programa para que se inicie um determinado processo ou atividade com conhecimento real das características do *locos* de atuação do programa.

A **avaliação processual** em sua função formativa ocorre por meio da coleta contínua e sistemática de dados sobre o funcionamento de determinado programa ou ação ao longo do tempo determinado para o alcance das metas ou objetivos. Esse tipo de avaliação é intimamente relacionada à função formativa e, em muitos casos, é considerada como uma coisa só.

Outro momento em que se pode realizar uma avaliação, segundo os mesmos autores, seria no fim do período de tempo determinado para uma atividade ou programa. Para a constatação da consecução dos seus objetivos ou metas, esta avaliação denomina-se de **final**. Ela não é necessariamente somativa, mas associa-se fortemente a ela, pois ocorre no fim de um determinado processo, atividade ou programa. Tem característica de ser pontual.

Feitas essas classificações, considera-se relevante retomar brevemente a questão da diferenciação entre as atividades gerenciais de avaliação e monitoramento e a avaliação como etapa do ciclo das políticas públicas.

A avaliação como etapa do ciclo das políticas pública pode ser considerada como uma avaliação final com característica somativa, tendo em vista que gera informações sobre a consecução dos objetivos ou metas. É com base nela, por exemplo, que se poderá decidir pela continuidade ou não de uma determinada política, ou sobre redesenhos que devem ser feitos para que o programa ou política inicie um novo ciclo e logre maior sucesso.

As atividades gerenciais de avaliação, por sua vez, podem ser levadas a cabo em diversos pontos da execução de um programa ou do ciclo de uma política pública. Pode-se, por exemplo, fazer uma avaliação diagnóstica, e uma de processos, para auxiliar os gestores na tomada de decisões. Ou seja, seriam avaliações com

características mais de cunho técnico-operacional. A esse respeito recorre-se a Jannuzzi et al. (2009):

É oportuno registrar que a avaliação, enquanto **etapa** do ciclo, realiza-se após a implementação. Trata-se de um momento de natureza mais reflexiva para continuidade ou não do programa. Distingue-se, portanto, das **atividades** de monitoramento e avaliação [...] que podem ser empregados a qualquer momento do ciclo [...]. Denominar essa etapa decisiva do ciclo como de avaliação somativa talvez ajudasse a evitar o duplo sentido que o termo assume na área. (JANNUZZI et al., 2009, p.109).

Com isso, verifica-se que as classificações das avaliações *latu sensu* referem-se à origem dos avaliadores, e, dessa perspectiva, as avaliações podem ser **interna** e **externa**. Quando a avaliação é realizada por pessoas que fazem parte da equipe do programa, essa avaliação é considerada **interna**. Já quando os avaliadores não fazem parte da equipe do programa a ser avaliado, tem-se, então, a avaliação **externa**.

Seria possível ampliar ainda mais o rol de tipologias de avaliação, no entanto ocorreria-se o risco de se distanciar do objetivo deste trabalho. Ao reconhecer que as classificações estão distantes de serem exaustivas, optou-se por buscar as que constam na literatura especializada com relevância para as discussões que se seguem.

Além das tipologias, é muito comum encontrar na literatura especializada alguns modelos a respeito de como fazer as avaliações, assunto a ser descrito na subseção seguinte.

2.2.1.3 Abordagens

As abordagens são modelos de avaliações de programas, ou seja, as formas em que as avaliações podem ser feitas e dizem muito sobre a suas distintas finalidade e sobre a etapa em que ocorrem. No entanto, antes de listar as principais abordagens de avaliação recorre-se a Worthen et al. (2004), para descrever a situação em que se encontram as práticas de avaliação:

Os autores que escrevem sobre avaliação diferem muito na sua visão do que ela seja. E aqueles que fazem estudos avaliatórios trazem para o

seu trabalho concepções diferentes do que devem fazer. Durante as três últimas décadas, quase sessenta propostas diferentes relativas à forma segundo a qual a avaliação deve ser feita surgiram e entraram em circulação. Essas diversas prescrições – chamadas hoje de modelos de avaliação – são implementadas com graus variados de fidelidade. (WORTHEN et al., 2004, p.103).

Os mesmos autores listam seis abordagens distintas de avaliação, que consideram mais relevantes, mas alertam que os “vários modelos são constituídos de acordo com definições diferentes – e muitas vezes conflitantes - da avaliação” (WORTHEN et al. 2004, p. 105). Entretanto, esses autores alertam que as abordagens de avaliação surgiram porque as avaliações precisavam atender necessidades distintas e ponderam que, essas abordagens contribuem no entendimento no leque de necessidades da avaliação de programas. As abordagens apresentadas por Worthen et al. (2004) são:

1. **Avaliação centrada em objetivos** – tem por finalidade, basicamente, determinar em que grau os objetivos foram alcançados. Caracteriza-se, assim, pela procura de discrepância entre os objetivos e o desempenho utilizando, para isso, instrumentos objetivos para a coleta dos dados. É de fácil utilização e de grande aceitabilidade, mas pressupõe uma boa definição dos objetivos.
2. **Avaliação centrada na administração** – busca dar informações úteis e ajudar na tomada de decisões pelos gestores dos programas. Procura subsidiar os gestores na toma de decisões racionais em todos os estágios de criação do programa. É caracterizada também por ser abrangente e sensível às necessidades de informações dos gestores do programa. Para tanto, distingue-se por ter uma abordagem sistemática durante todo o processo de desenvolvimento do programa e utiliza-se de uma ampla variedade de informações.
3. **Avaliação centrada nos consumidores** – o foco da avaliação centrada em consumidores é dar informações sobre produtos gerados pelo programa e ajudar na tomada de decisões sobre compras ou escolhas de serviços. Para isso, utiliza-se de listas de verificação de critérios para analisar os produtos, testá-los e gerar informações aos consumidores. Os resultados por elas gerados

contribuem de forma relevante para as avaliações pela preocupação com relação ao custo-benefício.

4. **Avaliação centrada em especialistas** – sua finalidade precípua é de oferecer julgamentos profissionais e de qualidade com base em experiências individuais de especialistas nos assuntos abordados. Geralmente, utiliza-se de padrões de consenso e pode ser caracterizada como avaliação externa. Apresenta a vantagem de possuir cobertura ampla, ser fácil de implementar e programar.
5. **Avaliação centrada em adversários** – busca oferecer um exame equilibrado de todos os lados de questões que apresentem controvérsias, destacando os pontos fortes e fracos dos programas em desenvolvimento. O termo adversários não significa necessariamente buscar exclusivamente pessoas contra a implementação do programa, essa abordagem investiga pontos de vista contrários, por exemplo, em audiências públicas e argumentos coletados durante os processos. Algumas das vantagens desse modelo de avaliação é a cobertura ampla que proporciona na busca da solução da questão que avalia, para lançar luz sobre os diferentes lados da questão e utiliza-se de uma grande variedade de informações.
6. **Avaliação centrada nos participantes** – objetiva compreender e retratar as complexidades de uma atividade programática, para responder às necessidades de informações de um determinado público. Para isso, é necessário refletir sobre realidades múltiplas, com raciocínios e conclusões indutivas buscando, em primeira mão, a experiência no local. Caracteriza-se também pelo reconhecimento das múltiplas realidades e pelo foco na decisão e no julgamento. São apontadas como vantagens destes modelos o interesse pelo contexto, a abertura para se desenvolver plano de avaliação, o pluralismo, o uso de grande variedade de informações e ênfase na compreensão.

Feitas as breves descrições das abordagens supracitadas é importante mencionar ainda, que cada uma delas também possuem limitações, Worthen et al. (2004) também apontam algumas dessas limitações. A **avaliação centrada em objetivos** por exemplo, é considerada como exageradamente simplificada tanto no que

se refere aos programas, quanto às próprias avaliações. Como é voltada para os objetivos, é considerada por muitos como reducionista e linear, já a **centrada na administração** é criticada por ter ênfase organizacional e no modelo de produção, possui como premissa a ordem e previsibilidade na tomada de decisões, o que nem sempre ocorre na prática. É criticada também por ter um foco estreito nos líderes e por geralmente ser de alto custo de administração e manutenção.

Conforme Worthen et al. (2004), as avaliações **centradas nos consumidores** podem ser consideradas limitadas na medida em que envolvem custos altos o que dificulta, em muitos casos, o financiamento, além de não serem abertas a debates ou pontos de vista contrários. O modelo **centrado em especialistas** é vulnerável a preferências pessoais dos especialistas envolvidos o que possibilita também abertura para conflito de interesses, apresenta o uso generalizado de intuição e exige confiança na qualificação dos “especialistas”.

A **centrada em adversários** é criticada por ser cara e demandar muito tempo, e limita-se às informações apresentadas, descartando outras fontes de dados. Por fim, as avaliações **centradas nos participantes** pecam por não serem diretivas e com forte tendência de serem atraídas pelo bizarro e pelo atípico, podendo ser intensiva em termos de mão de obra, ter custos elevados e um risco de não chegar a um fechamento.

Com a explanação sobre as abordagens de avaliação, considera-se, neste estudo, que não exista um modelo único de avaliação a ser seguido, pois cada abordagem ou a adaptação delas deve ser utilizada pelos avaliadores no sentido de buscar atender as necessidades dos programas ou políticas públicas e dos atores e beneficiários envolvidos, sempre de forma específica.

Neste trabalho, entende-se os modelos de avaliação como uma forma de guia, aproximando-se do apontamento de Worthen et al. (2004) para as proposições do quarto capítulo.

Temos de aprender a identificar o que é útil em cada abordagem quando deparamos com uma necessidade específica de avaliação, usá-la com sabedoria e não nos deixar distrair por abordagens irrelevantes construídas para responder uma necessidade diferente. (WORTHEN et al., 2004. p. 122).

2.2.1.4 Utilidades

Diante do que já foi exposto, é possível perceber, que a avaliação, seja como etapa do ciclo das políticas públicas, seja como atividade gerencial, possui diversas utilidades. De qualquer forma, buscou-se na literatura, principalmente nacional, algumas referências relacionadas à importância da avaliação como forma de demarcar, ainda que de forma breve, como ela tem sido entendida no Brasil.

Os autores que escrevem sobre a avaliação de programas, projetos ou políticas públicas recorrentemente citam, como importante papel da avaliação, a questão do subsídio que ela fornece aos gestores e tomadores de decisão para melhorar a eficiência dos programas públicos. Entende-se que esse é um dos seus principais papéis.

Seja uma avaliação diagnóstica, formativa ou somativa, é possível encontrar a preocupação com o subsídio aos gestores e/ou tomadores de decisões. Obviamente que dependendo da abordagem, do momento, ou da finalidade que essa avaliação tenha, o tipo de informação que será gerada terá características distintas, mas de forma geral tendem a subsidiar a tomada de decisões.

A avaliação como etapa do ciclo das políticas públicas, ou avaliação somativa, como preferem Jannuzzi et al. (2009), tem um papel relativamente bem determinado. De modo geral, ele é de mensuração dos objetivos da política, ou seja, de sua efetividade visando dar informações do que foi executado durante as etapas anteriores do ciclo para a melhoria de ciclos posteriores ou para, inclusive, optar pelo fim de determinado programa ou projeto. Ainda nesta perspectiva, a avaliação tem forte potencial de gerar aprendizado institucional, na medida em que é apropriada pela instituição.

A avaliação vista como atividade gerencial, tem também outras finalidades, Martins (2010, p.219), por exemplo, em seu conceito de monitoramento e avaliação, pondera que devem ser incorporados ao processo decisório “a fim de buscar aprendizado, transparência e responsabilização”.

Outro ponto importante que se relaciona com a transparência e responsabilização é o que se denomina de *accountability*, que seria o equivalente à

comunicação à sociedade sobre as ações governamentais, uma espécie de prestação de contas e responsabilização, mas não somente no sentido financeiro. A esse respeito concorda-se com Serpa (2011).

A moderna administração pública brasileira não pode mais ser concebida sem a existência de sistemas de monitoramento e avaliação, que se constituem nos instrumentos utilizados para assegurar, com base em evidências, que informações qualificadas para retroalimentar o processo decisório sejam disponibilizadas tempestivamente aos tomadores de decisão, no intuito de possibilitar não apenas a melhoria da eficiência do Estado no provimento de bens e serviços à sociedade, mas também a transparência e *accountability* das ações governamentais. (SERPA, 2011, p.47).

Entende-se que a geração de **informações** para subsidiar os tomadores de decisão, **o aprendizado institucional** que elas podem gerar, o papel de **fortalecimento democrático**, a **transparência** e o **accountability**, são as mais importantes utilizações que as avaliações podem ter, ainda ao se considerar que possa haver outras.

No entanto, é preciso ter em mente que para que as avaliações tornem-se importantes instrumentos de gestão e de prestação de contas, é necessário que elas sejam bem feitas, com base em coletas de informações de forma criteriosa ou científica²⁸ e haja disposição, principalmente por parte dos gestores, em utilizá-las para esses fins.

Vale ressaltar ainda que a avaliação por si só não é capaz de gerar todas as transformações que se espera dela, mas pode ser sim, considerada como um forte instrumento para as transformações almejadas, neste sentido convergimos com o exposto por Worthen et al. (2004):

²⁸ Alguns autores como Arredondo e Diago (2009) e Worthen et al (2004), apresentam relevantes discussões a cerca das abordagens qualitativas e quantitativas que permeiam as avaliações, principalmente no concernente à coleta de informações, nosso entendimento é de que ambas abordagens podem ser consideradas científicas e criteriosas e com forte potencial de complementariedade.

A avaliação serve para identificar pontos fortes e fracos, destacar o que é bom e expor os defeitos, mas não pode sozinha, corrigir problemas, pois esse é o papel da administração e de outros responsáveis que podem usar as conclusões da avaliação como instrumento de ajuda nesse processo. (WORTHEN et al., 2004, p.57).

Diante das discussões apresentadas, é possível perceber que em muitos casos, principalmente quando há referências à avaliação como instrumento de gestão, os termos monitoramento e avaliação aparecem juntos. A separação em tópicos distintos entre monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, apresentada neste capítulo, é uma opção apenas textual e didática, pois entende-se que essas atividades estão intrinsecamente relacionadas, tendo em vista que o monitoramento se constitui em uma importante fonte de informações para as avaliações, conforme descrito em seguida.

2.3 Monitoramento

O monitoramento é, também, uma importante ferramenta de gestão para políticas públicas e programas. Apesar de estarem intimamente relacionadas (quando de fato acontecem), as atividades de monitoramento e avaliação possuem algumas diferenças importantes. No quadro 2, é possível observar a síntese de algumas dessas diferenças.

Cohen e Franco (2011) também fazem uma diferenciação semelhante à supracitada entre monitoramento e avaliação ao citarem que:

Assim, enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada tanto antes ou durante a implementação como ao concluir a mesma, ou mesmo algum tempo depois, para quando se prevê que o projeto provocou todo o seu impacto. (COHEN e FRANCO, 2011, p.77).

Monitoramento	Avaliação
Atividade de gestão interna e contínua.	Atividade interna ou externa.
Acontece durante a implementação do programa ou projeto.	Pode acontecer antes, durante ou depois da implementação de um programa ou projeto.
Compara o que está sendo realizado com o que foi planejado.	Com base em dados levantados pelo monitoramento e outras fontes, julga o desempenho de um projeto de acordo com critérios pré-estabelecidos, tais como: eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, dentre outros.

Quadro 2 - Diferenças entre monitoramento e avaliação.

Fonte: Adaptado a partir de SEPLAN/SGA (2005).

Outra confusão que pode ocorrer devido às semelhanças conceituais, é entre o que se entende por monitoramento e por avaliação de processos. Além das diferenciações já citadas, Jannuzzi et al. (2009) ponderam que avaliação de processos é realizada quando se quer avaliar as atividades de implementação do programa, como está o atendimento do público-alvo, a qualidade dos serviços prestados, ou as dificuldades que estão emperrando a operação do programa.

Um conceito de monitoramento bastante amplo é o apresentado por Luck (2008):

O monitoramento é uma atividade inerente à gestão e realizada de forma contínua, sistemática e regular, visando determinar em que medida a implementação do plano ou projeto está sendo feita de acordo com o planejamento e com as melhores possibilidades para a realização dos objetivos propostos (LUCK, 2008, p.45).

Acredita-se que o monitoramento tenha menor preocupação com juízos de valor, sobre o objeto monitorado e preocupa-se muito mais com a celeridade na prestação de informações aos gestores do programa. Ou seja, as atividades de monitoramento servem aos gestores ao permitirem que percebam rapidamente desvios durante a execução ou implementação de um programa. Assim, de modo geral, a expectativa é

de que o monitoramento seja capaz de denotar os problemas, ao passo que à avaliação de processos caberia entender e propor as soluções.

Martins (2010) pondera que o ponto crítico dos sistemas de monitoramento seria o de gerar e disponibilizar as informações necessárias aos gestores de forma clara e expedida para proporcionar as correções no momento oportuno e também o aprendizado. Esse autor defende ainda que tanto o monitoramento quanto a avaliação devem abranger objetos tanto do esforço quanto dos resultados.

Garcia (2001) define o monitoramento como “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas” (GARCIA, 2001, p.29).

O monitoramento apresenta-se então como um requisito imprescindível para o exercício da avaliação que se pretenda um instrumento de gestão. Quem monitora, avalia. Quem avalia, confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente. (GARCIA, 2001, p.29)

As atividades de monitoramento são tão, ou mais, relevantes do que as atividades de avaliação tendo em vista a sua importante função de ser célere no apontamento dos desvios. Imaginemos que em alguns programas, que não apresentarem atividades de monitoramento, só é possível detectar fracassos e desperdícios de recursos públicos no fim do processo por meio da avaliação.

Assim, os resultados das avaliações podem ser muito úteis para os próximos ciclos ou programas, mas incapazes de evitar o desperdício ou fracasso de uma política a tempo. O monitoramento, por sua vez, tem esse papel, de evitar que se desvie do planejado, e isso acontecendo, que se perceba a tempo.

Não se espera a realização do monitoramento em detrimento da avaliação, ou vice e versa, a expectativa é que ambas devam ser incorporadas às práticas de gestão. Esse alerta deve ser feito, pois é notável a atenção que a academia e outros pesquisados dão à avaliação. Prova disso é a quantidade de publicações de livros ou artigos com metodologias e outros assuntos todos relacionados à avaliação, em muitos casos apresentando-as como a “salvação da pátria”.

Já o monitoramento, em muitos casos, aparece de forma incipiente, e não é comum encontrar autores como Garcia (2001) e Jannuzzi et al. (2009) que dedicam seções inteiras de seus artigos para tratar de monitoramento.

Felizmente parece haver, no meio acadêmico e na administração pública brasileira, um movimento no sentido de dar a importância que o monitoramento deve ter. Isso se verifica em alguns artigos publicados recentemente²⁹ que trazem em grande parte do texto a expressão “monitoramento e avaliação” com esses vocábulos sempre juntos. A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação é outra publicação que, como o próprio nome comprova, apresenta o monitoramento no mesmo patamar da avaliação.

Ressalta-se que monitorar, assim como avaliar, também não é uma tarefa fácil. Se uma parte fundamental do monitoramento consiste em prestar informações aos gestores, elas prescindem qualidade. Para lograr essa qualidade nas informações são relevantes algumas perguntas, quais sejam: Como as informações serão apresentadas aos gestores? Com que frequência? Será sintetizada de alguma forma? Se sim, de que maneira?

É importante, inicialmente, distinguir as informações que serão produzidas para o monitoramento das informações estatísticas, como apresenta o Quadro 3.

Geralmente, as atividades de monitoramento demandam que as informações sejam atualizadas com muita periodicidade, pois elas devem sempre estar prontas para atender os gestores na tomada de decisões ou para apontarem os desvios de execução com a maior rapidez possível. Cada programa ou política pública, ou até suas etapas demandam informações com periodicidades distintas. Via de regra, as informações são apresentadas também de forma bem sintetizada, de forma que o gestor as interprete rapidamente.

²⁹ A exemplo disso podemos citar Martins (2010), Jannuzzi (2011), Serpa (2011) e Guberman e Knopp (2011).

CARACTERÍSTICA	SISTEMA ESTATÍSTICO	SISTEMA DE MONITORAMENTO
1. USUÁRIO	INDEFINIDO. O usuário é indefinido, muito variado e até mesmo potencial, pois trata-se de gerar informações úteis para interesses muito diferentes e para propósitos atuais ou futuros.	BEM DEFINIDO. No monitoramento, o usuário é um ator concreto, muito bem definido, que necessita de informações para orientar a ação cotidiana, para conhecer seus resultados e compará-los com o planejado.
2.MASSA DE INFORMAÇÃO	DIVERSIFICADA. A informação estatística é sempre extensiva e diversificada para atender uma grande variedade de usuários potenciais com interesses variados.	ULTRA-SELETIVA. Os sistemas de monitoramento são projetados para atender um usuário concreto, responsável, com plano/programa/projeto específico. A informação necessária é ultra-seletiva.
3.ATRASSO ACEITÁVEL	ALTO. O atraso permitido é bastante grande, pois a informação estatística não está comprometida no 'feed back' de um processo em andamento.	INFORMAÇÃO EM TEMPO EFICAZ. O monitoramento tem que atuar em tempo eficaz e, no limite, em tempo real, pois é usado para corrigir com oportunidade ações em andamento. Informação fora do prazo eficaz desinforma.
4.PERCIBILIDADE	NÃO PERECÍVEL. Não tendo demanda peremptória, a informação estatística não é perecível. Seu valor é mais histórico, não sofrendo deterioração com o tempo. Sua função é mais a de registrar o que passou, e não alimentar de imediato o que vem a seguir.	PERECÍVEL. O monitoramento serve como 'feed back' para a ação, produzindo informações perecíveis. Se chegarem fora do tempo terão valor igual ao de um jornal velho.
5.PRODUÇÃO E USO	PRODUÇÃO CENTRALIZADA E USO GENERALIZADO. A informação estatística tende a ser produzida de forma muito centralizada, mediante um fluxo vertical de produção. Em compensação, seu uso é generalizado em todos os níveis.	PRODUÇÃO DESCENTRALIZADA E USO ESPECÍFICO. O monitoramento é totalmente descentralizado, produzindo informações que permitam corrigir oportunamente ações no nível em que ocorram. Seu uso é muito particular para as necessidades do usuário.
6.TIPO DE INFORMAÇÃO	PRIMÁRIA. A informação estatística é basicamente primária, não processada, para poder atender demandas por parte de usuários muito diversificados.	INDICADORES E SINAIS. O monitoramento opera com indicadores e sinais significativos para um usuário específico. Resultam de um processamento complexo das informações básicas e é dirigido par atender necessidades decisórias referentes aos planos/programas conduzidos pelo usuário.

Quadro 3 - Diferenças entre sistema estatístico e sistema de monitoramento.
Fonte: Garcia (2001, p. 30).

Sobre a sintetização das informações para o monitoramento, diversos autores, como Garcia (2001), Matus (1996 *apud* Garcia, 2001), Jannuzzi et al. 2009, Jannuzzi (2011), Brasil (2010c), dentre outros, mencionam recorrentemente **indicadores** (ou sistemas de indicadores) como formas de apresentar informações em sistemas de monitoramento e avaliação.

A preocupação com indicadores de monitoramento da ação governamental é tão ou mais antiga que a própria avaliação de programas públicos, se forem consideradas as mediadas de performance mais geral do setor público baseada na entrega de obras e produtos e na computação de indicadores de custos de serviços, a partir da execução orçamentária. (JANNUZZI, 2011, p. 41. Grifos nossos).

Ao mencionar as ações de monitoramento, Garcia (2001) afirma que quando se implementam ações, devem ser produzidos **indicadores** pertinentes, por serem úteis para quem responde pela execução delas. Além disso, os indicadores podem ser analisados de forma a dar informações aos coordenadores para que se possa proceder às correções, caso sejam necessárias.

O fato é que as atividades de monitoramento e avaliação estão relacionadas a **indicadores**. Seja para monitorar os produtos gerados pelos processos e atividades, seja para mensurar as metas, ou o alcance dos objetivos. É comum encontrar até objetivos de políticas públicas que são descrições de indicadores propriamente ditos como: redução das taxas de analfabetismo, elevação da taxa de escolarização, redução da taxa de mortalidade infantil, dentre outros.

Todavia é importante ponderar que a construção ou seleção de indicadores para monitoramento ou análise de políticas públicas ou programas sociais não é uma tarefa simples, pois existem diversas características que devem ser observadas na determinação de indicadores. Com isso em foco e a relevância que os indicadores assumirão na consecução do objetivo deste trabalho, será feita uma seção sobre a temática dos indicadores e sua aplicabilidade para monitoramento e avaliação das políticas públicas e programas sociais.

2.4 Indicadores de Monitoramento e Avaliação

Indicador é um conceito dotado de certa amplitude, principalmente pela diversa utilização que podem possuir. No campo das políticas públicas sociais, atualmente, tem-se percebido cada vez mais a utilização de indicadores, antes restritos aos ambientes técnicos e acadêmicos. Para Jannuzzi (2004, p. 10) “os indicadores sociais passaram a integrar os vocabulários dos agentes políticos responsáveis, em última instância, pela definição das prioridades das políticas sociais e alocação de recursos públicos”.

Ao considerar a relevância que eles têm adquirido para a gestão de políticas públicas, optou-se por iniciar essa seção com os indicadores sociais.

2.4.1 Indicadores sociais: definição e propriedades.

Assim como a qualidade das atividades de monitoramento e avaliação dependem de bons indicadores, um bom indicador necessitará ter aderência a algumas características para que possa ser útil a essas atividades. A definição e caracterização dos indicadores são, assim, os primeiros passos para fazer uma boa seleção ou construção de indicadores para a gestão de políticas públicas.

Jannuzzi (2004) define um indicador social como uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas).

Esses indicadores podem ser taxas, proporções, médias, índices, distribuição por classe e também por cifras absolutas, não devem ser confundidos com estatísticas públicas que são informações em forma bruta e não inteiramente contextualizadas com a realidade ou política pública, mas que se constituem em ótimas fontes para construção de indicadores sociais.

Existem várias formas de classificar os indicadores sociais. A forma mais clássica é referente à área temática de dimensão social a que se referem, como indicadores de saúde, educação, segurança pública, renda e desigualdade, meio-ambiente etc. São inúmeras as classificações dos indicadores, e o Quadro 4, elaborado por Ottoni (2006) apresenta algumas dessas classificações de modo resumido.

Classificação	Descrição
Indicador Quantitativo	Ocorrência concreta ou ente empírico da realidade social
Indicador Qualitativo	Medida construída a partir de avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade
Indicador Descritivo	Descreve características e aspectos da realidade empírica, não tendo muito significado de valor
Indicador Normativo	Reflete explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com relação à dimensão social estudada
Indicador Simples	Construídos a partir de uma estatística social específica
Indicador composto (Sintéticos ou Índices Sociais)	Elaborados mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social.

Classificação (cont.)	Descrição (cont.)
Indicador de Insumo	Quantifica os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais uma vez que trata de medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta a realidade social
Indicador de Processo ou Fluxo	Traduz em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar
Indicador de Produto ou Resultado	Estão mais vinculados à realidade vivida na sociedade, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, ou seja, retratam os resultados efetivos da aplicação das políticas
Indicador de Estoque	Medida de uma determinada dimensão social em um momento específico
Indicador de Performance	Abarca mudanças entre dois momentos distintos
Indicador de Avaliação de Eficiência	Medida da eficiência dos meios e recursos empregados
Indicador de Avaliação de Eficácia	Medida de eficácia no cumprimento das metas
Indicador de Avaliação de Efetividade	Medida da efetividade social do programa – avaliação dos efeitos em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e engajamento político

Quadro 4 - Classificação, descrição e exemplos de indicadores.

Fonte: Ottoni, 2006, com adaptações³⁰.

Além da classificação supracitada, faz-se necessário também elencar algumas propriedades desejáveis nos indicadores. As descrições que se seguem foram baseadas em Jannuzzi (2004).

Para justificar e legitimar a produção de qualquer indicador social uma propriedade fundamental é a **relevância** social. Ela consiste na pertinência de sua produção e uso, ou seja, é a importância daquele indicador para alguma política pública.

Como o indicador é uma representação de um determinado conceito social, será a propriedade denomina de **validade** que corresponderá ao grau de proximidade entre o conceito e a medida. Além disso, um indicador deve essencialmente ser **confiável**, ou seja, deve ter dados, usados no seu cálculo, de boa qualidade (ou seja, levantamento dos dados, eliminação de variações aleatórias, controles de qualidade das coletas, eliminação de tendenciamentos ou distorções etc.). A essa propriedade dá-se o nome de **confiabilidade**.

³⁰ No quadro original de Ottoni (2006), há uma coluna de exemplos diversos de indicadores que se optou por retirar por não terem convergência com este trabalho, mantendo-se na íntegra a classificação e descrição dos indicadores.

Para ser considerado um bom indicador social, é importante que se observe um grau de **cobertura** (espacial e populacional) adequado ao propósito a que se presta. Mas nem sempre é possível dispor de indicadores com ampla cobertura tendo em vista que eles tendem a ser dispendiosos.

A **sensibilidade** e **especificidade** são conceitos que podem parecer confusos, mas, de forma elementar pode-se definir a sensibilidade como a capacidade que o indicador tem de realmente refletir as mudanças sociais a que ele se “propõe” a retratar e, por isso, essa propriedade relaciona-se estritamente com a confiabilidade e validade.

A **especificidade** está vinculada ao destinatário das informações, por exemplo, para uma política educacional, é fundamental que se disponha de indicadores **específicos** sobre educação. Geralmente, indicadores utilizados para o monitoramento terão alto grau tanto de sensibilidade (para dar retorno correto ao gestor) quanto de especificidade tendo em vista que muitos são construídos especificamente para determinado painel de determinado programa.

Como os indicadores sociais possuem um embasamento metodológico científico, uma propriedade relevante é a **inteligibilidade** que consiste na transparência da metodologia de construção do indicador. Com isso, essa propriedade se relaciona com a **comunicabilidade** que é a capacidade de o indicador ser compreendido, ou seja, sua mensuração ser entendida de forma generalizada.

O período em que esses indicadores estarão disponíveis, o que se denomina de **periodicidade**, é bastante relevante em alguns programas, pois periodicamente é possível avaliar as mudanças produzidas por essa determinada política e corrigir eventuais distorções. Essa é uma propriedade fundamental em indicadores (sociais ou não) usados no monitoramento, tendo em vista a tempestividade em que as informações precisam ser disponibilizadas aos gestores.

Em alguns casos, pode ser extremamente caro realizar pesquisas e coleta de dados para a construção de indicadores e, obviamente, quanto maior a cobertura e periodicidade em que se realiza a coleta de dados utilizados em indicadores, mais caros eles tendem a ser. Essa afirmação é considerada pela propriedade denominada de **factibilidade**, ou seja, a viabilidade de se fazer esse indicador. Segundo Jannuzzi

(2004) o custo e tempo para obtenção do indicador devem ser compatíveis com as necessidades de usos que se faz dele.

Séries históricas trazidas por um indicador são bastante relevantes por permitirem estudos das ciências sociais. Permitem também inferências, tendências e até mesmo avaliar e comparar impactos de programas sociais semelhantes. Isso constitui a **historicidade** de um indicador.

As propriedades supracitadas, referenciadas em Jannuzzi (2004) podem ainda serem complementadas por Brasil (2010c), que acrescentam propriedades como a **simplicidade** que se relaciona com a facilidade de obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento.

A **desagregabilidade**, na realidade é um conceito próximo ao de “cobertura” apresentado por Jannuzzi (2004), pois corresponde à “capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas”. (BRASIL, 2010c. p.6).

A **estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade** são outras propriedades apresentadas por Brasil (2010c). A primeira delas relaciona-se à capacidade de estabelecimento de série históricas. A mensurabilidade está relacionada à capacidade de mensuração quando necessário, em sua forma mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidades. A auditabilidade está relacionada à transparência de construção do indicador em aspectos como obtenção, tratamento, formatação e interpretação que se distingue do que Jannuzzi (2004) denominou de inteligibilidade, tendo em vista que estaria relacionada à capacidade de entendimento além da transparência.

A respeito das propriedades desejáveis nos indicadores Jannuzzi (2005) faz uma importante ponderação:

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida. (JANNUZZI, 2005, p. 145).

Indicadores sintéticos como Produto Interno Bruto – PIB, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, são utilizados nas políticas públicas com certa frequência, mas nem sempre são considerados os melhores tendo em vista as propriedades já citadas e a forma de utilização equivocada.

Em contrapartida, existem sistemas ou painéis de indicadores, que podem ser úteis, mas são menos utilizados na prática. Sobre essa dualidade entre indicadores sintéticos e painéis de indicadores para as políticas públicas, será feita uma discussão mais detalhada, tendo em vista a relevância que eles têm para a proposta metodológica deste estudo.

2.4.2 Indicadores Sintéticos ou Sistemas de Indicadores?

Conforme pode ser observado no Quadro 4, os indicadores sintéticos são também denominados de indicadores compostos (até mesmo índices sociais). A principal característica dos indicadores sintéticos é a sua formação que ocorre por meio da aglutinação de dois ou mais indicadores simples por intermédio de métodos estatísticos, fazendo com que várias dimensões sociais sejam sintetizadas em apenas uma medida.

Esses indicadores são construídos por meio de uma operação metodológica realizada em etapas sucessivas. Scandar Neto et al (2006) serão fundamentais para descrever brevemente os passos para a construção dos indicadores sintéticos.

O primeiro passo consiste em determinar o conceito que será mensurado e para isso é necessário que se defina um marco ordenador ou marco conceitual. Uma vez definido o marco conceitual e suas dimensões, é necessário selecionar os indicadores primários que comporão o índice.

Os indicadores primários deverão estar em consonância com o marco ordenador, mas nem sempre é possível dispor de indicadores com a periodicidade requerida e muito menos com as propriedades desejáveis, por isso essa é uma etapa que também exige muito cuidado, para que o indicador sintético não perca, principalmente, validade, especificidade e sensibilidade.

É nessa etapa que ocorrerá a seleção dos indicadores primários e o “tratamento” aritmético (por exemplo: padronização e ponderação de pesos), ou também o que se denomina de aglutinação, de modo a produzir o indicador sintético.

Para essa etapa existem vários métodos estatísticos bastantes utilizados como a padronização pelo escore Z.³¹ ou a fórmula da computação dos índices intermediários do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH³² descrita por Scandar Neto et al. (2006).

Métodos de aglutinação mais simples também podem empregados como a média aritmética que promove a inteligibilidade uma vez que é bastante simples e conhecida. Outros procedimentos estatísticos também podem ser usados, não tratados aqui, pois o intuito deste texto não é exaurir a explicação os instrumentos de aglutinação. Os exemplos citados permitem exemplificar a etapa método de aglutinação.

Uma vez sintetizado, o indicador deve ser avaliado para que se verifique se ao fim de todo o processo, ele manteve a fidedignidade com o conceito a que se propõe mensurar. Uma forma simples de apresentar as etapas pode ser vista na Figura 5.

Figura 5 - Etapas para a construção de um indicador sintético.



Fonte: Scandar Neto *et al.* (2006).

Esses indicadores sintéticos têm relevância para os processos de avaliação e monitoramento de políticas públicas de diversas áreas, inclusive por que grande parte dos indicadores sociais é classificada como indicadores sintéticos. Nos Planos Plurianuais – PPA, nos Planos Nacionais de Educação (como demonstrado brevemente

³¹ Segundo Scandar Neto et al. (2006) “Trata-se de um procedimento bastante conhecido e aplicado em estatística, que consiste em substituir cada valor observado pela distância verificada entre a observação e a média de todas as observações, medida em unidade de desvio padrão”. Para o caso da construção de indicadores sintéticos sofre críticas por, em certos casos, unificar variâncias e gerar escores negativos.

³² Para uma variável X qualquer, o valor da variável transformada 0-1 para a i-ésima observação é dado por:

$$V_i = \frac{I_o - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$$

V_i =Valor transformado da i-ésima observação da variável X;
 X_{\min} = Valor mínimo da Variável X;
 X_{\max} = Valor máximo da Variável X;

no Capítulo 1), por exemplo, é muito comum observarem-se indicadores sintéticos como formas de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Segundo Guimarães e Jannuzzi (2004) esses indicadores são dotados de legitimidades, em que a legitimidade social é observada na medida em que, graças aos indicadores, tem-se conseguido a atenção da mídia e da população para questões sociais relevantes. A legitimidade política que é conferida quando a encomenda de indicadores é feita por gestores públicos e legisladores.

Entretanto, atualmente alguns autores têm questionado a forma como os indicadores sintéticos têm sido usados para monitoramento e avaliação de políticas públicas. Há na literatura muitas críticas ao uso de indicadores sintéticos para esses fins.

Para Rezende (2008), os autores que são favoráveis a esse uso defendem os indicadores sintéticos com o argumento de que: são interessantes por sintetizar conceitos complexos e multidimensionais e, dessa forma, auxiliarem a tomada de decisões; possuem uma ótima característica de oferecerem uma visão geral do que representam e facilitam no ranqueamento; permitem a comparabilidade entre países (ou municípios) possibilitando acompanhar o desempenho deles; ajudam a chamar a atenção da população e da mídia como tem ocorrido com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O uso desse indicador, assim como sua popularização, tem contribuído bastante para a evolução desses indicadores no país, o que confere legitimidade ao uso de indicadores sintéticos.

Também existem as críticas à forma como os indicadores são construídos e usados pelos gestores de políticas públicas. Os autores que criticam os indicadores sintéticos afirmam que: se forem mal construídos eles podem emitir mensagens políticas equivocadas e pouco robustas; gestores podem tomar decisões simplistas devido à visão geral que o indicador apresenta; a construção de indicadores sintéticos demanda uma quantidade muito grande de outros indicadores, o que em muitos casos é caro e inviável com muita periodicidade.

Para Rezende (2008) é principalmente por esses motivos que o debate sobre a utilização de sistemas de indicadores vem aumentando na literatura especializada. E os

argumentos de que os sistemas ou painéis de indicadores são mais úteis para os gestores e para a prestação de contas à sociedade ganham força.

Nesse sentido, alguns modelos de painéis ou sistemas de indicadores têm surgido na literatura como formas de auxílio à gestão de políticas públicas. Menções a sistemas de indicadores não faltam nas literaturas especializadas como em Jannuzzi (2011), Garcia (2001), Brasil (2010c), Nogueira e Cavalcante (2009), dentre outros.

A perspectiva de um monitoramento analítico apresentada por Jannuzzi (2011) é um exemplo da utilização de sistemas de indicadores para a gestão pública. Em seguida, essa e outras perspectivas serão discutidas.

2.4.3 Sistemas de indicadores e o ciclo de políticas e programas sociais.

Diante do exposto, é possível perceber a relevância que os indicadores podem ter para a gestão de políticas. Eles podem ser usados na etapa de planejamento (e diagnóstico) para a escolha do público-alvo, na etapa de implantação para avaliar os insumos, estabelecer metas ou no monitoramento e avaliação de qualquer das etapas do ciclo e na tomada de decisões dos gestores públicos.

É importante mencionar que as etapas do ciclo de uma política pública ou programa social demandarão indicadores com características bem distintas. É uma boa seleção dos indicadores que garantirá o sucesso dos sistemas em suas funções de auxílio aos gestores.

Segundo Jannuzzi (2002), a seleção de bons indicadores potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliação de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

Jannuzzi (2005) afirma que cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das atividades envolvidas (Quadro 5).

Etapa	Tipos de propriedades dos Indicadores
Elaboração do diagnóstico Indicadores que permitem retratar a realidade social	Ampla escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade de <i>Constructo</i> Boa confiabilidade
Formulação de Programas e seleção de alternativas Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão	Indicadores sintéticos Indicadores multicritério Tipologias de situações sociais
Implementação/Execução Indicadores que permitam “filmar” o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência	Esforço (insumos/processos) Atualidade/regularidade Sensibilidade/Especificidade
Avaliação Indicadores que permitam “revelar” a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e impactos Distância das metas (déficits sociais) Tipologias (boas práticas etc.)

Quadro 5 - Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais.

Fonte: Jannuzzi (2005), com adaptações.

Além do respaldo técnico que o uso de bons indicadores é capaz de fornecer à avaliação e monitoramento de políticas públicas, é importante atentar para o fato de que os indicadores sociais e sintéticos possibilitam um melhor acompanhamento por parte da sociedade dos resultados alcançados. Desse modo, os indicadores constituem-se como fortes instrumentos de gestão pública e consolidação da democracia.

Diante do que foi discutido, entende-se que as atividades de monitoramento e avaliação têm forte potencial de contribuir para uma boa gestão pública. A viabilização destas atividades de gestão está intimamente relacionada à utilização de indicadores de diversas naturezas. Não se entende, com isso, que alguns indicadores sejam melhores ou piores que outros, apenas que devem ser utilizados conforme as necessidades dos gestores para o monitoramento e avaliação de cada uma das etapas dos programas por eles geridos.

O entendimento sobre uso de indicadores para as atividades de gestão de programas ou políticas públicas tem sido cada vez mais comum na administração pública brasileira. Órgãos oficiais têm produzido publicações a respeito do assunto, alguns exemplos são a publicação da obra citada *Indicadores de Programa: guia metodológico* elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2010c), além de relatórios de avaliações de programas feitos pelo Tribunal de

Contas da União (TCU) com trechos que se referem à necessidade de uso de indicadores em diversas etapas do ciclo da política em análise como:

“Quanto aos indicadores de desempenho definidos para o gerenciamento da ação, analisou-se, preliminarmente, aqueles constantes no PPA 2004/2007”.

[...]

“O modelo da ação lógica não previa avaliação de sua efetividade, tampouco a construção de outros indicadores”.

[...]

“No sentido de minimizar essas deficiências, apresenta-se uma sugestão de cesta de indicadores de desempenho”. (TCU, 2006 p.73-75).

Além da importância para a gestão, sistemas de indicadores também possuem outras potencialidades, como denota Worthen et al. (2004).

“É cada vez mais evidente a necessidade de implementar um sistema de indicadores para monitoramento e avaliação baseado nas políticas, programas e ações. Tal sistema seria uma ferramenta poderosa de administração e gestão pública, não somente para os formuladores de políticas, mas também para aumentar o controle social e transparência das intervenções e das ações do setor público” (SCANDAR NETO et al. 2006, p. 9).

Apesar da convergência encontrada nas referências utilizadas para este trabalho, no sentido de reconhecerem sistemas de indicadores como importantes ferramentas de gestão, não há consenso a respeito da forma em que devem ser construídos. É possível perceber algumas convergências, consideradas como espécies de diretrizes bastante úteis.

Jannuzzi (2011a), por exemplo, apresenta uma proposta de monitoramento em uma perspectiva analítica, que consiste resumidamente em uma análise comparativa e sistêmica de indicadores em relação ao tempo, territórios e alguns outros eixos comparativos como municípios mais pobres ou ricos, com maior ou menor capacidade de gestão etc. Na definição do próprio autor, o monitoramento analítico é:

[...] o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas

Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade. (Ibid., p. 41).

Uma importante consideração a ser feita, consiste na ponderação do autor de que um bom sistema de indicadores não é composto por uma quantidade muito grande de informações, e sim uma seleção de diferentes fontes. Algumas perguntas como as do Quadro 6 são importantes para a construção de painéis ou sistemas de indicadores.

- O que deve ser monitorado? Execução orçamentária, processos e atividades e/ou resultados?
- Qual a unidade de monitoramento? Unidades organizacionais (quem faz)? Programas (o que se faz)? Projetos (o que é mais prioritário)?
- Qual o escopo do monitoramento? Gerencial ou analítico?
- Quais as fontes e a periodicidade das informações?
- Como se dividem as responsabilidades para sua manutenção periódica? Qual o papel das unidades organizacionais temáticas e da área de informática?
- Qual o nível de centralização e de acesso? Restrito, seletivo, aberto ao público?
- Qual o nível de articulação do sistema às rotinas de tomada de decisão?

Quadro 6 - Decisões metodológicas e operacionais envolvidas na especificação de um sistema de monitoramento.

Fonte: Jannuzzi (2011a, p. 50).

Um sistema de indicadores de monitoramento não é um sistema de gestão operacional do programa, que provê acesso aos incontáveis registros diários e individuais de operação de convênios, prestação de serviços, recursos transferidos, projetos e atividades concluídas. Um sistema de monitoramento vale-se do(s) sistema(s) de gestão dos programas para buscar informações, integrá-las segundo unidades de referência comum (município, escola etc.), sintetizá-las em indicadores e conferir-lhes significado analítico. [...] Um **sistema de monitoramento não é, pois, um conjunto exaustivo de medidas desarticuladas, mas uma seleção de indicadores de processos e ações mais importantes.** (Ibid., p.50).

Corroborando com Brasil (2010c), Jannuzzi (2011) afirma que “Indicadores de eficiência, produtividade na prestação dos serviços, de cobertura de público-alvo, de qualidade de produtos ou satisfação dos beneficiários também deveriam constar da matriz de indicadores de monitoramento.” (Ibid., p. 55).

2.5 Considerações sobre monitoramento, avaliação e seus sistemas de indicadores

Diante do exposto, entende-se que cada programa ou política pública demandará um sistema de indicadores específicos para a sua gestão. Cada uma das etapas do programa (planejamento, implementação, execução etc.) também demandará indicadores com características distintas, a esse respeito há convergência com Martins (2010) que afirma que:

Uma sistemática de monitoramento e avaliação envolve definições sobre os objetos que serão monitorados e avaliados; sobre prazos e procedimentos de coleta, tratamento e disponibilização dos dados e informações, sobre os sujeitos envolvidos e sobre os instrumentos e formas de disponibilização das informações geradas.(MARTINS, 2010, p. 219).

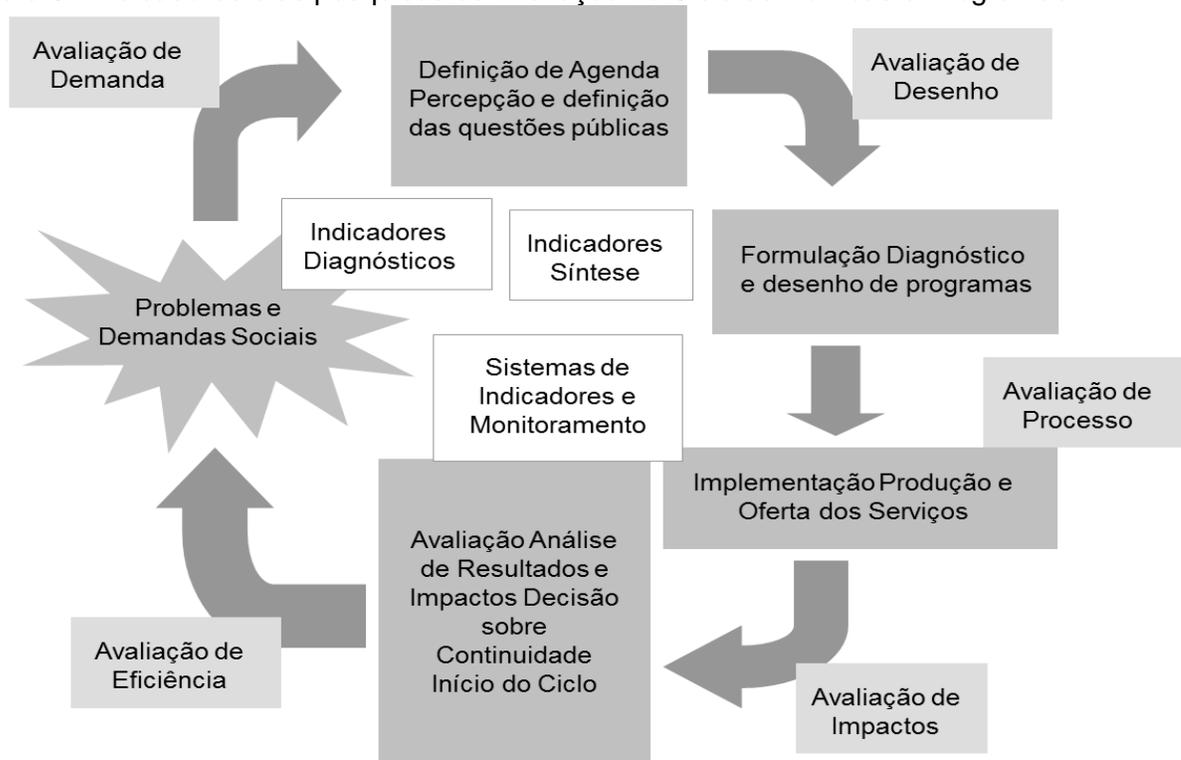
Ressalta-se, que a configuração e apresentação das informações no formato de painéis ou sistemas de indicadores como proposto por Jannuzzi et al. (2011), sintetizado na figura 6, foi *a priori*, o modelo que guiou a condução deste trabalho. Também poderá atender a níveis de gestão diferentes e até à população em geral.

Com isso, não se considera possível criar modelos padronizados para a construção de sistemas de indicadores de gestão de programas sociais devido ao, já mencionado, grau de especificidade, que cada programa possuirá.

Assim, neste trabalho, enfatiza-se que o desenvolvimento de painéis ou sistemas de indicadores para monitoramento e avaliação demanda, antes de tudo, um entendimento profundo, por parte do elaborador (ou elaboradores) dos sistemas, do funcionamento do programa, seus fluxos internos, metas intermediárias, objetivos (geral e específicos), o papel dos atores envolvidos, a expectativa do público que se pretende beneficiar ou até de toda a população.

Ressalta-se ainda que pelo grau de especificidade que demanda a maior parte das informações utilizadas para a construção de indicadores de monitoramento e avaliação, encontram-se nas próprias instituições equipamentos e dados que gerem os programas.

Figura 6 - Indicadores e as pesquisas de Avaliação no Ciclo de Políticas e Programas.



Fonte: Jannuzzi et al. (2009, p. 127).

Assim, compreende-se o monitoramento como uma atividade interna, a ser desenvolvida (planejada e executada) no âmbito dos próprios órgãos responsáveis pela gestão dos programas. Esses entendimentos convergem em diversos pontos com a proposta de *monitoramento analítico* apresentada por Jannuzzi (2011), mencionada anteriormente, e por isso, utilizada como guia, mas não exclusivamente, para o desenvolvimento da fase empírica e de finalização deste trabalho.

Faz-se necessário mencionar ainda o alerta trazido pela publicação *Indicadores de programa: Guia Metodológico* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2010c) de que existem alguns mitos em relação aos indicadores. O primeiro relaciona-se à ideia de que se deve medir tudo, outro é que a medição deve ser absoluta, e os indicadores devem ter todas as propriedades (qualidades) possíveis, o terceiro é o mito de medir por medir, sem a preocupação com a finalidade das informações de uma determinada medição. E, por fim, o mito da dependência tecnológica, como se os sistemas informatizados fossem capazes de, por si só,

produzirem os painéis ou sistemas de indicadores, sem uma sistemática que os suporte.

Com referência os mitos citados por Brasil (2010c), optou-se por apresentar a metodologia de monitoramento e avaliação do Proinfância, que se preocupa com os pontos mais relevantes (ou críticos) do programa e nas necessidades de informações dos gestores, sem a preocupação com medições exacerbadas de todas as etapas do ciclo. Buscou-se a construção de indicadores que atendessem às demandas e que tivessem aderências às qualidades possíveis (relevância, confiabilidade, especificidade, periodicidade etc.), no entanto sem a obsessão pelo indicador (sintético) perfeito.

Ressalta-se que o Ministério da Educação (assim como suas entidades vinculadas como FNDE e INEP³³) dispõe de tecnologias até premiadas³⁴ que incluem a gestão de informações. Serpa (2011), ao realizar um levantamento sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo federal brasileiro, pondera em suas conclusões que:

[...] merecem destaque outras iniciativas implementadas em alguns órgãos da administração direta, em especial quanto à implementação de sistemas de monitoramento organizados no âmbito dos modelos de planejamento e gestão dos respectivos ministérios, como, por exemplo, os InfraSigs (MEC, MS, MAPA, MTur e MCT) e os sistemas de monitoramento Painel de Controle (MEC), Sala de Situação em Saúde e Mais Saúde (MS). (SERPA, 2011, p.73, grifos nossos).

O Painel de Controle mencionado é um sistema de gestão de informações que disponibiliza algumas informações sobre determinados programas do Ministério da Educação e entidades vinculadas, sobre diversos programas. Inclusive com uma versão pública, e que tende a permitir a implementação da metodologia a ser proposta como objetivo deste trabalho.

Vale ponderar que o Painel de Controle supracitado é uma ferramenta que permite o acompanhamento de diversas ações do MEC, com informações sobre a execução de ações e programas, mas carente de uma visão analítica e de uma análise

³³ FNDE é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o INEP é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

³⁴ Como o Sistema Integrado de Monitoramento e Execução - Simec, premiado nº 13º Concurso inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública.

sobre os pontos críticos e informações tempestivas sobre outras etapas (como planejamento e avaliação, por exemplo) do ciclo dos programas.

Desse modo, entende-se não haver uma sobreposição entre metodologia proposta pelo presente trabalho e o já existente, Painel de Controle que, na realidade, poderá contribuir bastante e se constituir em uma importante fonte de informações para a viabilização da metodologia a ser proposta, tendo em vista que já está institucionalizado.

Em outras palavras, significa dizer que as informações disponíveis no Painel do Simec puderam (e foram) utilizadas na concepção deste trabalho, bem como os indicadores propostos poderão, caso haja opção dos gestores, serem inseridos no referido módulo do Simec e utilizados como todas as outras informações já disponíveis.

Quanto à abordagem de avaliação, vale ressaltar que, *a priori*, não se optou por seguir um modelo como os apresentados por Worthen et al. (2004). Pode-se considerar a metodologia proposta por este trabalho, como aproximada das abordagens centradas em objetivos e na administração, tendo em vista a mensuração do alcance dos objetivos e a função de atendimento às demandas de informações dos gestores.

Considerando o referencial sobre indicadores, monitoramento e avaliação e as ponderações a respeito das “diretrizes” que guiaram a consecução dos objetivos deste trabalho, apresenta-se, em seguida, a metodologia utilizada para o desenvolvimento da parte empírica.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

Como o escopo deste trabalho consiste no desenvolvimento de uma metodologia de painel de indicadores para monitoramento e avaliação, foram necessárias etapas distintas para coleta e análise de informações a respeito do Proinfância. Com isso, para a consecução de cada um dos objetivos específicos, foram demandadas metodologias e formas distintas de análise de dados, conforme descrito em seguida.

Para o primeiro objetivo específico (mapear o processo de implementação programa Proinfância), tanto a coleta quanto a análise dos dados foi conduzida com uma abordagem qualitativa. Foi feita análise documental referente às atividades inerentes ao programa, iniciando-se pela legislação que menciona o Proinfância, como decreto e resoluções³⁵. Ressalta-se que são essas as normas que oficializam e formalizam as atividades do programa, como critérios, prazos e a responsabilidade de cada um dos atores.

Foram analisados também os mapas de processos já construídos pelo escritório de processos da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do Ministério da Educação - MEC. Esses documentos também foram alvo de análise, pois possuem proximidade com o objetivo específico em questão.

Além da análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (apêndice I) com os gestores e técnicos dos órgãos responsáveis pelo planejamento e execução do programa em nível federal, conforme quadro 7.

Essas entrevistas foram importantes, pois os mapeamentos realizados pela DTI não estavam atualizados ao ponto de serem passíveis de utilização integral e porque a legislação não detalha as nuances de como as atividades e subatividades são realizadas na prática.

Todas as entrevistas foram realizadas em Brasília – DF (local de lotação dos servidores) entre os meses de novembro de 2012 e maio de 2013, de forma presencial ou por telefone, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados.

³⁵ Legislação citada na seção “1.4.1 – Legislação”.

Órgão	Setor	Servidores entrevistados	Relevância
Ministério da Educação – MEC	Coordenação-Geral de Educação Infantil	Coordenadora-Geral de Educação Infantil	Coordena as ações de educação infantil do Ministério da Educação
Ministério da Educação – MEC	Assessoria do Secretário Executivo	Assessora do Secretário Executivo	Auxílio ao Secretário Executivo em decisões de alta gestão e apoio na disseminação de informações a respeito do programa.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional - CGEST	Coordenador-Geral e o Coordenador.	Setor responsável pela definição dos projetos arquitetônicos e seleção dos projetos a serem contemplados. Gestores participam do programa desde 2007.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais - CGIMP	Coordenador-Geral e um técnico da equipe.	Setor responsável pelo monitoramento do andamento das obras do Proinfância.
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento	Assessor	Setor responsável pelo acompanhamento e planejamento de todos os programas dos PAC 2.
Ministério da Educação – MEC	Secretaria de Educação Básica	Secretário	Coordena as ações de educação básica (Incluindo as ações do PAC 2) no âmbito do MEC.

Quadro 7 - Atores entrevistados para coleta de informações sobre os processos do programa Proinfância.

Fonte: Elaboração própria com base em informações dos sítios de internet do MEC <www.mec.gov.br> e FNDE <www.fnde.gov.br>.

Após realizar as entrevistas, gravadas em áudio com a devida autorização dos entrevistados, elas foram transcritas e analisadas com o auxílio do *software* NVivo 8³⁶. Após a coleta e análise das informações, elas foram organizadas de forma a resultar em um fluxo (ou mapa de processo) que envolve as principais atividades e subatividades do programa. Para a construção dos mapas de processos, foi utilizado *software* Microsoft Power Point 2010.

As atividades que ocorrem nos municípios também foram alvo de análise, e as informações necessárias foram coletadas na legislação, conforme descrito anteriormente. Da mesma forma, ocorreu com os relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) em bancos de dados fornecidos pelo Simec, mais especificamente no Módulo “*Call Center*”, que é o módulo responsável por registrar os contatos telefônicos realizados pelo FNDE/MEC para acompanhar o andamento das atividades e subatividades referentes às obras do PAC 2 nos municípios. Também realiza outras funções, como oferecer informações e esclarecer possíveis dúvidas das prefeituras.

36 NVivo é um software utilizado, principalmente para a análise qualitativa de dados. Possibilita, dentre outras funções, a organização e categorização de informações textuais como entrevistas.

Para a etapa de identificar os principais problemas que envolvem a implementação do programa (pontos críticos), que corresponde ao segundo objetivo específico, foram utilizadas as entrevistas já mencionadas anteriormente (apêndice I) com os mesmos gestores e técnicos citados no quadro 7. No atingimento desse segundo objetivo específico, foi possível detectar os principais problemas nas atividades de planejamento, seleção, execução e monitoramento do Proinfância que ocorrem nesses dois órgãos. A análise das entrevistas também ocorreu com auxílio do *software* NVivo 8.0.

Ainda para a consecução do segundo objetivo específico, foi realizada coleta de dados no relatório extraído do Módulo “*Call Center*” do Simec, em que ficam registradas as informações dos contatos telefônicos realizados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as prefeituras contempladas com as obras do PAC 2.

Esse módulo permite que cada contato, realizado ou recebido, seja registrado pelos teleoperadores do FNDE, permitindo, também, a geração de relatórios com as informações dos contatos, municípios, estados, dados da ligação como data, hora, ano, e outras informações gerais do telefonema.

No módulo em questão, é possível visualizar diversas informações, a saber: número de processo das obras do Proinfância, os dados dos municípios e de cada contato efetuado, conforme exemplificado na figura 7.

Assim como no exemplo em questão, durante as análises foi percebido que, na prática, o campo efetivamente utilizado pelos operadores denomina-se Dados da conversa. No entanto, houve casos de registros de informações no campo Providência do contato. As informações desses campos foram objeto da análise deste estudo.

A respeito da análise propriamente dita, utilizou-se a técnica de Análise Estruturada de Textos (AET). Segundo Jannuzzi (2011b), essa técnica consiste basicamente em uma pesquisa de natureza qualitativo-documental caracterizada pela padronização de registros que permite estruturar as atividades e os procedimentos de análise dos documentos.

Figura 7 - Exemplos de telas do módulo Call Center do Simec.

Atendimento ao Cliente

Tipo de Ligação: Efetivada
 Telefone de Contato: (68) 3222-1826
 Nome do Contato: COORDENADOR
 Cargo do Contato: ENGENHEIRO
 Dados da Conversa: TELEFONE COMERCIAL 68-322218206. O RESPONSÁVEL FOI ORIENTADO DE TODOS OS PASSOS REFERENTE A OBRA. PORÉM FOI REFORÇADO QUE O MUNICÍPIO RECEBERÁ A 2ª PARCELA 30% DO VALOR TOTAL QUANDO É FEITO A INSERÇÃO DOS DADOS NO SIMEC "HOMOLOGAÇÃO DA LICITAÇÃO".
 Providência do Contato:
 Data da providência do Contato:
 Providência MEC:
 Data da providência do MEC:
 Usuário: WESLEY ROCHA DOS SANTOS
 Data: 06/02/2012

Atendimento ao PAC

Município: _____ Estado: Todas as Unidades Federais
 Resolução: Todas as Resoluções
 Tipo de Obra:
 Prioritância Quadra
 Termo:
 Termo Gerado Termo não Gerado
 Assinatura:
 Assinado Não Assinado
 Ligações:
 Recebida Efetuada

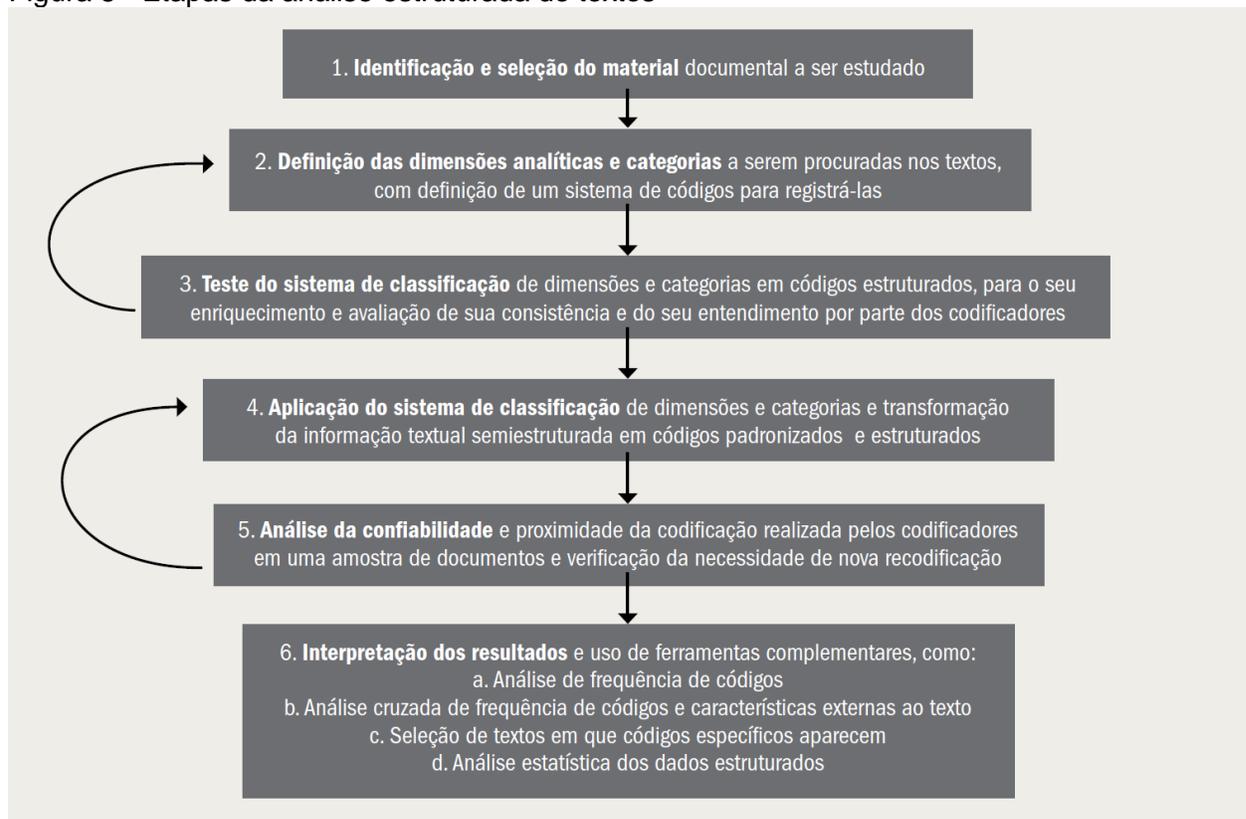
Ações	Nº Processo	Resolução	Município	UF	Tipo obra	Valor total(R\$)	Valor empenhado(R\$)	Assinado
	23400000237201144	28/2010 - RESOLUÇÃO/CD/FINDE Nº 38 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010	Rio Branco	AC	Prioritância	1.940.430,06	893.268,98	Assinado
	23400000238201158	28/2010 - RESOLUÇÃO/CD/FINDE Nº 38 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010	Coruripe	AL	Prioritância	618.168,93	618.168,93	Assinado
	23400000233201166	28/2010 - RESOLUÇÃO/CD/FINDE Nº 38 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010	Maceió	AL	Prioritância	616.777,10	616.777,10	Assinado

Fonte: <simec.mec.gov.br>. Acesso em julho de 2013.

Em outras palavras, seria o “conjunto de procedimentos técnicos para a interpretação de documentos, textos e comunicações, e para a sua reestruturação simplificada na forma de códigos, termos referidos e categorias analíticas” (JANNUZZI, 2011b, p.4). São seis as etapas da AET, conforme ilustra a figura 8.

Para a análise em questão, a primeira etapa (definição do material) foi descrita anteriormente, na segunda etapa, as categorias foram definidas na medida em que se analisavam dados dos contatos. Foram realizadas quatro classificações para cada contato: a primeira referia-se ao tipo da ligação (efetivada, não efetivada, sem registro de informações, informação não útil ao trabalho e incompreensível); a segunda, à atividade (preparação, seleção, execução e não identificada); a terceira classificação foi relativa à subatividade da atividade execução, caso houvesse (não se aplica, licitação, construção, licitação e construção, preparação e não identificada) e a quarta e última classificação referia-se aos problemas detectados.

Figura 8 - Etapas da análise estruturada de textos



Fonte: JANNUZZI, 2011b, p.7.

As classificações referentes às atividades e subatividades tiveram como referência o mapeamento realizado com base nas entrevistas mencionadas anteriormente. A classificação a respeito dos problemas foi definida na medida em que se analisavam os telefonemas, tendo em vista que não foram encontrados estudos ou categorizações semelhantes na literatura estudada.

As terceiras e quartas etapas da AET foram realizadas concomitantemente, pois foi apenas um codificador que realizou a categorização. O exemplo de codificação é o apresentado no quadro 8.

Município	Texto da Ligação	Tipo da ligação	Atividade	Subatividade	Problema	Código do Prob.
Catalão - GO	Foi contatado que uma das obras não tem informações sobre a licitação no Simec, Informou que até o dia 23/04 vai inserir essas informações no Simec.	efetivada	execução	licitação	falta de informações sobre licitação ou obra	falt_info
Dom Feliciano – RS	Informou que houve a publicação do edital referente ao Proinfância mas foi deserta e a segunda publicação foi feita ontem.	efetivada	execução	licitação	licitação deserta	lic_dese
Olho d'água das Flores – AL	Orientamos sobre o passo-a-passo para aceite do Termo de Compromisso (...)	efetivada	seleção	não se aplica	falta assinatura do Termo de Compromisso	não efetivada
Areia Branca – SE	não completa ligação	não efetivada	-	-	-	-
Brusque – SC	a ligação foi retornada para informar que os dados da homologação ainda não foram inseridos no Simec. O engenheiro informou que a quadra Augusta Dutra foi construída com recursos da própria prefeitura e que queria os repasses dessas obras para outra obra.	info. não útil ao trabalho	-	-	-	-
Anadia – AL	a arquiteta (...) informou que as obras da quadra e creche foram licitadas e já iniciaram, a mesma informou que irá obter as informações sobre a licitação e inserir todas no Simec o quanto antes.	efetivada	execução	Construção	falta de informações sobre licitação ou obra	falt_info
Estância – SE	a senhora (...) informou que a obra da creche Albano Franco e quadra João Nascimento aguarda receber informações sobre as licitações, a obra creche Cidade Nova está com problemas no terreno que foram constatados após o início das obras, deseja esclarecer como proceder. Solicitei que o questionamento sobre esta obra seja enviado por e-mail para averiguarmos. [...]	efetivada	execução	Construção	problemas com terreno	prob_terrain

Quadro 8 - Exemplos de informações do módulo Call Center.

Fonte: Elaboração própria.

Como houve apenas um pesquisador para realizar a classificação da quinta etapa da Análise Estruturada de Textos (AET) ela consistiu em uma análise sobre a consistência dos dados categorizados. Verificou-se se textos semelhantes possuíam a mesma classificação e se as subatividades realmente referiam-se à atividade a que deveriam. Isso permitiu correções de categorizações consideradas equivocadas e aglutinações de problemas semelhantes.

A sexta etapa consistiu basicamente na análise de frequência nas ocorrências dos problemas e das atividades e subatividades em que apareceram. Observa-se que as análises em questão foram realizadas com auxílio do *Microsoft Excel 2010*.

Vale ponderar ainda que o relatório com as informações do módulo *Call Center* do Simec foi gerado no mês de março de 2013 pela DTI do MEC, com informações de 13.184 contatos realizados entre 17/10/2011 e 20/02/2013 pela equipe do FNDE. Como o sistema em questão é utilizado para contatos referentes aos programas do FNDE, nem todos os registros estavam relacionados ao Proinfância, mas como cada Proinfância possui um número de processo, com um cruzamento simples foi possível detectar os contatos referentes ao Proinfância, os quais totalizaram 7.823.

No entanto, durante as análises, percebeu-se que no relatório havia registros duplicados, ou seja, ligações realizadas pelo mesmo operador, para o mesmo município, referente ao mesmo número de processo com o mesmo registro de texto. Foi necessário, com isso, retirar os registros duplicados, o que totalizou 7.091 contatos.

Devido à dimensão desse total, optou-se por realizar a análise de uma amostra. Essa amostra foi definida de forma que todos os municípios (1.479) que receberam ligações tivessem 30% ou mais dos seus registros analisados. Para municípios que possuíam mais de um contato registrado, a escolha dos que seriam analisados ocorreu de forma aleatória.

Foram categorizados, por meio da Análise Estruturada de Textos, um total de 3.494 contatos o que corresponde 49,27% dos registros de contatos cujos resultados estão descritos no capítulo 4.

Outra fonte de informação relevante foi considerada no levantamento dos problemas do programa: os relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União -

CGU. Ela possui um Programa de fiscalização por meio de sorteios públicos que, segundo Brasil 2013:

[...] é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. (BRASIL, 2013).

Cada auditoria realizada pela CGU produz um relatório que possui foco em alguns programas governamentais, dentre eles educacionais, e uma estrutura padrão em que:

As constatações do auditor são respaldadas pela exposição mais detalhada do fato observado e de suas evidências comprobatórias. Há então o registro da manifestação do gestor explicando ou justificando o fato constatado, seguido do parecer final da auditoria, mantendo a advertência da falta cometida ou revisando o parecer (pouco frequente). (JANNUZZI, 2011b, p.4).

Os municípios nos quais ocorrerão as auditorias são selecionados e têm por referência os sorteios públicos supracitados. Entre 2003 e 2013, foram realizados 38 sorteios, dois quais estavam disponíveis relatórios referentes até o 37º sorteio no momento da requisição da listagem de relatórios que ocorreu em agosto de 2012.

Para a análise dos dados em questão, foi solicitada à CGU³⁷ a relação dos relatórios de auditoria realizados por meio de sorteios públicos que faziam referência às ações orçamentárias que financiaram o Proinfância. Foram indicados pela CGU a quantidade de 266 relatórios referentes a sorteios realizados entre 2008 e 2011.

Com base nas informações encaminhadas, foi realizado um cruzamento de informações entre os municípios que foram auditados e os municípios que haviam realizado convênios com o MEC/FNDE para a construção de unidades de educação infantil no âmbito do Proinfância³⁸.

³⁷ Solicitação feita por meio do site da CGU, com base na Lei de Acesso à Informação.

³⁸ Dados disponíveis no Simec (simec.mec.gov.br)

Do cruzamento, constatou-se que 125 municípios haviam sido auditados e tiveram convênios referentes ao Proinfância celebrados. No entanto, vale ponderar que nem todos esses relatórios trazem constatações a respeito do programa, ou porque não há constatações, ou porque no momento em que ocorreu a auditoria o convênio não havia sido celebrado de fato.

Diante disso, foi realizada uma primeira análise na qual constatou-se que dos 125 municípios, 45 não havia qualquer referência ao Proinfância e 80 deles possuíam constatações alusivas a convênios do programa. Esses 80 relatórios correspondem à amostra analisada e referem-se a 80 municípios de 21 estados conforme tabela 2 que se segue:

Tabela 2- Quantidade de municípios em cada estado que possuíam relatórios de auditoria da CGU com referência ao Proinfância

UF	Nome do Estado	Nº de Mun. da amostra
AM	Amazonas	3
BA	Bahia	3
CE	Ceará	6
ES	Espírito Santo	1
GO	Goiás	4
MA	Maranhão	1
MG	Minas Gerais	6
MS	Mato Grosso do Sul	5
MT	Mato Grosso	5
PA	Pará	1
PB	Paraíba	1
PE	Pernambuco	2
PI	Piauí	1
PR	Paraná	6
RN	Rio Grande do Norte	5
RO	Rondônia	2
RR	Roraima	1
RS	Rio Grande do Sul	9
SC	Santa Catarina	2
SP	São Paulo	14
TO	Tocantins	2
		80

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios da auditoria da CGU.

A categorização dos problemas constatados pelas equipes de auditorias da CGU também foi realizada pela Análise Estruturada de Textos (AET) de acordo com as etapas apontadas por Jannuzzi (2011b, p.7) em que a primeira etapa (definição do material) foi realizada conforme o supracitado.

Na segunda etapa, as categorias foram definidas na medida em que se analisavam os relatórios com base nas etapas e atividades do programa, tendo em vista que não foram encontrados estudos ou categorizações semelhantes na literatura analisada. As terceiras e quartas etapas foram realizadas concomitantemente, pois foi apenas um pesquisador que realizou a análise.

Como houve apenas um pesquisador, na quinta etapa realizou-se uma reanálise de todos os relatórios, o que permitiu correções de categorizações consideradas equivocadas e aglutinações ou criação de novas categorias. A sexta etapa consistiu basicamente na análise de frequência nas ocorrências das constatações e das fases e atividades em que aparecem. Para as categorizações e análises foi utilizado o software *Microsoft Excel 2010*.

O quadro 9 traz alguns exemplos das análises e categorizações realizadas:

Município	Constatações	Problemas
Itaparica – BA RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO 01552 (31º sorteio)	<p>1.1.9 CONSTATAÇÃO: Não disponibilização da documentação referente tanto ao convênio quanto ao processo licitatório subsequente.</p> <p>1.1.10 CONSTATAÇÃO: Realização de pagamento no valor de R\$ 16.299,81 sem a devida comprovação da execução do serviço.</p> <p>1.1.11 CONSTATAÇÃO: Obra não iniciada sem justificativas técnicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não disponibilização de documentação ou informação à equipe de auditoria (NAODISPDOC). - Pagamento de serviços não executados (PGTOSERVNEXE) - Atraso na execução de item de serviço ou obra (ATROBRA).

Quadro 9 - Exemplo da AET realizada nos relatórios de auditoria da CGU.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de auditoria da CGU.

Para o terceiro objetivo específico que consiste em analisar as principais necessidades de melhoria nos processos de execução do Proinfância, foram

detalhados os pontos mais problemáticos apontados pelos diversos atores envolvidos na política, por meio da frequência em que as ocorrências aparecem nas diversas fontes de informação utilizadas e pelo impacto potencial dos supostos problemas na efetividade do Proinfância.

No roteiro de entrevista (apêndice I) constam tópicos específicos relacionados às propostas ou oportunidades de melhoria na concepção dos entrevistados. Nota-se que para a consecução do primeiro, segundo e terceiro objetivos específicos, o universo de coleta de informações por meio de entrevistas é basicamente o mesmo, pois o roteiro de coleta de informações (apêndice I) possui perguntas/tópicos que permitem coletar dados específicos para o mapeamento do processo, pontos críticos e oportunidades de melhorias.

Após a análise e constatação dos pontos considerados críticos, buscou-se analisar as alternativas apontadas pelos próprios gestores, bem como pela literatura estudada e legislação em vigor, de modo a propor ações de melhoria na implementação do Proinfância.

Considerou-se ainda a legislação vigente como fonte de informações para a proposição de melhorias aos pontos críticos analisados, de modo que as alternativas indicadas fossem embasadas pelo princípio da legalidade.

Para o objetivo específico de construir um painel de indicadores para monitoramento e avaliação do Proinfância, foram analisados os indicadores já existentes no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec. A pertinência ou não da utilização desses indicadores, bem como a criação de novos indicadores que contemplassem todas as atividades e subatividades consideradas críticas, foi realizada de acordo com o discutido no capítulo 2.

Para a obtenção de informações sobre o programa e as respectivas fontes para os novos indicadores, foi garantido o acesso ao Simec, pelo Ministério da Educação para que a pesquisa pudesse ser realizada. Foi permitido, ainda, o acesso ao Módulo Painel do Simec, para que os indicadores propostos por esse trabalho pudessem ser computados de forma automática, ou carregados de modo a gerar o painel de indicadores propostos. Uma síntese da metodologia para cada um dos objetivos específicos é apresentada no quadro 10.

Objetivos específicos	Instrumentos	Sujeitos
Mapear o processo de implementação programa Proinfância	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semiestruturadas (apêndice I) - Análise documental (legislação e mapeamento de processos já realizados) 	- 8 técnicos e gestores do MEC e do FNDE.
Identificar os pontos críticos nos processos que envolvem a implementação do programa	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semiestruturadas (apêndice I) - Análise dos registros das ligações realizadas pelo FNDE/MEC (Módulo <i>Call Center</i> do Simec) - Análise estruturada de textos dos relatórios da CGU 	<ul style="list-style-type: none"> - 8 técnicos e gestores do MEC e do FNDE. - 3.494 registros analisados - 80 relatórios.
Analisar as principais necessidades de melhoria nos processos de implementação do Proinfância	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semiestruturadas (apêndice I) - Análise dos registros das ligações realizadas pelo FNDE/MEC (Módulo <i>Call Center</i> do Simec) - Análise estruturada de textos dos relatórios da CGU 	<ul style="list-style-type: none"> - 8 técnicos e gestores do MEC e do FNDE. - 3.494 registros analisados - 80 relatórios.
Construir um painel de indicadores para monitoramento e avaliação do Proinfância	Para selecionar e construir os referidos indicadores foram utilizados os critérios de classificação e de propriedades de indicadores disponíveis na literatura especializada como Jannuzzi (2002) e Brasil (2010c).	Não se aplica.

Quadro 10 - Síntese da metodologia.

Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 4 – PROCESSOS, PONTOS CRÍTICOS E PAINEL DE INDICADORES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA

4.1 Processos do Proinfância

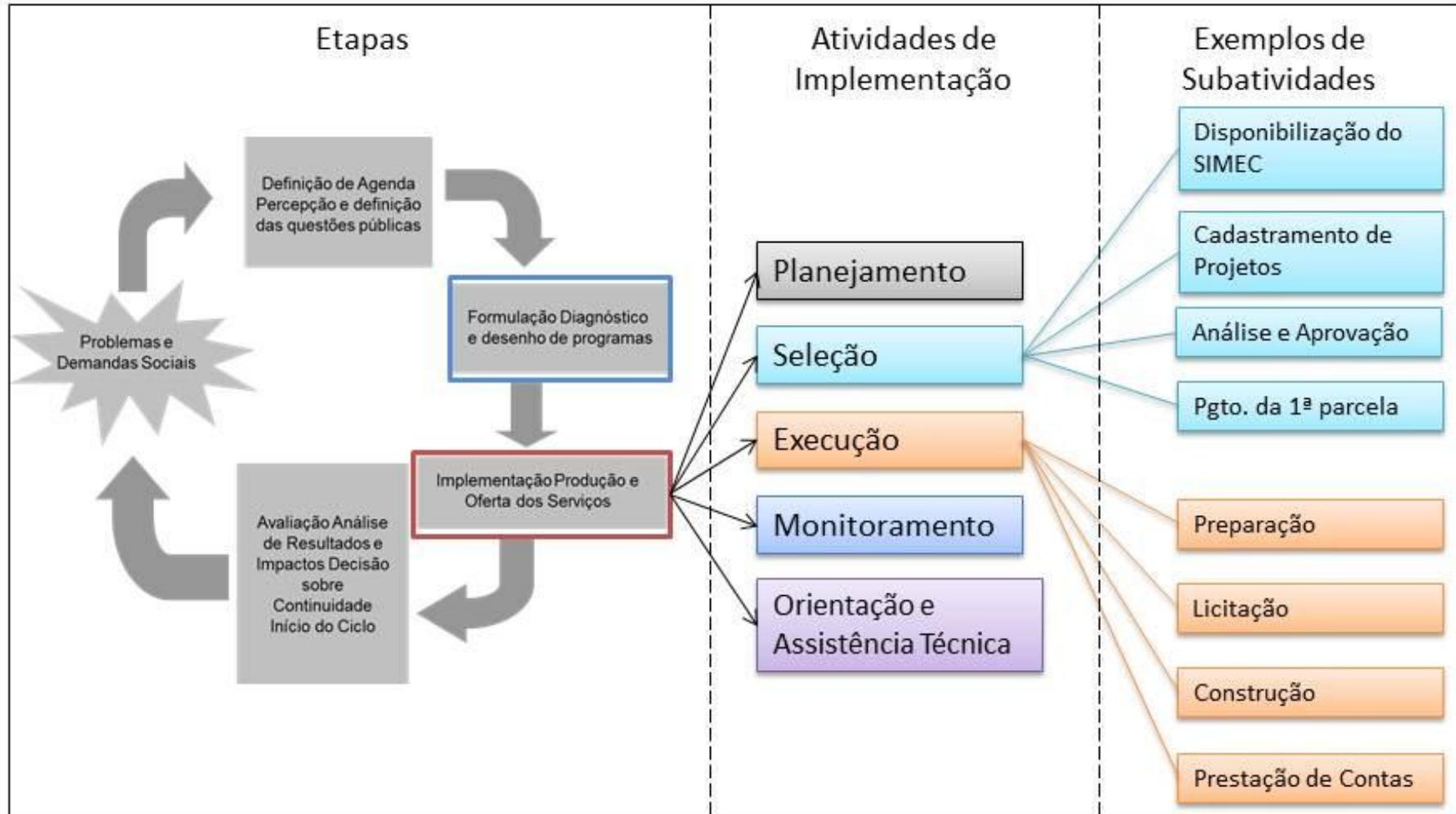
No ciclo do programa Proinfância, focou-se nas etapas de formulação e implementação, que se refere exclusivamente à segunda fase do Proinfância, ou seja, à do PAC 2. A opção pelas etapas de formulação e de implementação considera que, conforme discutido no capítulo 1, a agenda das políticas públicas de educação infantil está definida e inclui o Proinfância. Com relação à etapa de avaliação, não se detectou, todavia, a sua existência no ciclo da política e, por isso, foi objeto de proposição e não de análise.

Para efeitos das descrições que se seguem é importante ponderar que se considerou um processo como uma série de atividades com um objetivo comum, ou seja, quando menciona a implementação do Proinfância, descreve-se as atividades sucessivas que transformam os recursos públicos em unidades de educação infantil e atendimento escolar. É exatamente nessa etapa em que se fazem necessários os indicadores de monitoramento.

Como na literatura analisada não há um consenso a respeito da nomenclatura das etapas ou fases do ciclo das políticas públicas, optou-se, denominar fases os momentos em que o Proinfância foi desenvolvido por meio de convênios (fase Pré-PAC) e no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 (fase PAC 2).

Conforme discutido na seção 2.1, denominou-se de etapas aquelas partes que compõem o ciclo das políticas ou de programas públicos. Considerou-se como atividades a série de atos com início e fim bem definidos que ocorrem em uma etapa específica. E **subatividades** são os atos menores que levam à consecução de uma atividade. Um exemplo dessa divisão pode ser observado na figura 9.

Figura 9 - Exemplo de etapas, atividades e subatividades do Proinfância.



Fonte: Elaboração própria com base em Jannuzzi (2009).

As divisões supracitadas foram determinadas, para as etapas de formulação e implementação, as atividades e subatividades conforme a síntese apresentada no quadro 11 que se segue.

Etapa	Atividade	Descrição	Atores Envolvidos	Objetivo
Formulação	Formulação	Etapa inicial, ocorrida em 2010 para adaptar o Proinfância para a execução no âmbito do PAC 2. Caracterizou-se por ser pontual.	- Casa Civil da Presidência da República; - Ministério da Educação - MEC - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Definição de metas, critérios e orçamento do Proinfância no âmbito do PAC 2.
Implementação	Planejamento	Atividade que ocorre periodicamente e é anterior à seleção dos projetos.	Sec. Executiva (MEC)	Determinação de como será feita a priorização dentre os municípios aptos a receberem os recursos para a construção das unidades de educação infantil e demais definições inerentes à seleção, como datas por exemplo.
			SEB / MEC	
			MPOG	
			FNDE	
			FNDE	Elaboração e divulgação de manual de orientações técnicas referentes à construção de unidades de educação infantil – Proinfância
	Seleção	Inicia-se com a abertura do SIMEC para que os proponentes (prefeituras municipais) possam cadastrar os projetos de engenharia que são analisados pelo FNDE. Uma vez aprovados, há o pagamento da primeira parcela para a construção da obra. Inicia-se após o planejamento	Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI MEC)	Disponibilização do SIMEC para o cadastramento dos projetos de engenharia por parte das prefeituras
			Prefeituras Municipais (proponentes)	Realização do cadastramento dos projetos de engenharia
			CGEST / FNDE	Análise/deferimento dos projetos de engenharia dos proponentes
			Sec. Executiva (MEC)	Aprovação dos projetos deferidos pelo FNDE
			FNDE	Disponibilização dos Termos de Compromisso para as obras aprovadas e empenho dos recursos financeiros.
Prefeituras Municipais (proponentes)			Assinatura dos Termos de Compromisso	
CGEST / FNDE	Pagamento da primeira parcela dos recursos financeiros aos municípios.			

Etapa (cont.)	Atividade (cont.)	Descrição (cont.)	Atores Envolvidos (cont.)	Objetivo (cont.)
Implementação	Execução	construção propriamente dita da escola de educação infantil e se inicia com o pagamento da primeira parcela dos recursos financeiros e se encerra com a prestação de contas e com o funcionamento da escola.	Prefeituras Municipais (proponentes)	<ul style="list-style-type: none"> - Sondagem do terreno - Preparação do Edital de licitação - Preparação das planilhas orçamentárias - Realização do processo Licitatório. - Contratação da empresa vencedora (ordem de serviço). - Indicação de um fiscal para a obra. - Prestação de informações periodicamente ao FNDE.
			CGIMP / FNDE	<ul style="list-style-type: none"> - contato com a unidade implantadora para orientar sobre os procedimentos para utilização do sistema. - Análise das informações referentes ao andamento das obras. - Realização o pagamento das demais parcelas - Atendimento, por telefone e e-mail, o público-alvo usuário do sistema para orientações e esclarecimento de dúvidas.
			Prefeituras Municipais (proponentes)	<ul style="list-style-type: none"> - Envio da prestação de contas ao FNDE após a conclusão da obra. - Abertura da escola (em funcionamento)
			CGCAP / FNDE	<ul style="list-style-type: none"> - Análise da prestação de contas
	Monitoramento	Realizar o monitoramento do andamento das obras	Sec. Executiva (MEC)	<ul style="list-style-type: none"> - monitoramento do andamento das obras.
			CGIMP - FNDE	<ul style="list-style-type: none"> - Análise das informações referentes ao andamento das obras
	Orientação e Assistência Técnica	Prestar assistência técnica para o funcionamento das novas unidades de educação infantil	SEB / MEC	<ul style="list-style-type: none"> - orientação dos municípios, quanto à execução da política pedagógica necessária para o funcionamento das unidades de educação infantil. -prestação de assistência técnica às ações pedagógicas a serem implementadas pelos municípios.

Quadro 11 - Processos das etapas de planejamento e implementação do Proinfância no âmbito do PAC 2.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas com gestores federais e a legislação vigente.

Não foi encontrado um marco lógico, ou outra metodologia que descrevesse como foi a concepção do programa durante a transição para o PAC 2. No entanto, nas entrevistas realizadas com os gestores do governo federal, foi possível determinar que houve uma etapa denominada formulação. Essa etapa determinou a forma como seria executado o programa, incluindo os estudos para priorização dos municípios beneficiários.

À época da transição entre as duas fases do Proinfância, o órgão gestor do PAC era a Casa Civil vinculada à Presidência da República, mas atualmente o órgão gestor é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Assim, essa etapa que se denominou de formulação, ocorreu com a participação do Ministério da Educação e Casa Civil, como o descrito pelo assessor da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – SEPAC/MPOG:

[...] o PAC 2 foi lançado em dezembro de 2010, mas teve uma etapa preliminar, [...] houve uma interface com os ministérios participantes e a Casa Civil à época, que era onde o PAC estava, para uma etapa em que a gente chamou de formulação [...]. Mas quando ele (Proinfância) veio para o PAC, houve a necessidade de fazer no momento da seleção, uma elaboração, um entendimento, de como os critérios iam operar e como os recursos iam ser divididos entre os municípios. Então à época foi feita uma análise de dados de todos os municípios e dados tanto de educação quanto dados demográficos. Por exemplo, tinha dados de IDEB de cada município, os dados de qual a infraestrutura o MEC já tinha concedido a esses municípios, por exemplo, quantas unidades do Proinfância já conveniadas, consideradas as faixas populacionais de 0 a 3 e de 4 e 5 anos, quais eram as creches, creches e pré-escolas ainda necessárias nesses municípios e a projeção da meta. [...] então a gente considera esta etapa, uma etapa inicial que foi a etapa de formulação em que houve essa explicação, essa formulação dos conceitos, análise técnica assim de porque a meta ia ser distribuída daquela forma e de que forma seria essa distribuição, enfim. (Assessor da SEPAC / MPOG, 2012).

Como o Proinfância já possuía uma sistemática anterior, realizada por meio de convênios, não se trataria, em princípio, de uma etapa de formulação, e sim de uma reformulação, mas para efeitos deste trabalho optou-se por utilizar a terminologia formulação neste caso referindo-se exclusivamente à segunda fase do programa. Nesta etapa foi determinado o orçamento para o programa, bem como a meta de seis mil unidades a serem construídas entre 2011 e 2014.

Durante a análise dos mapeamentos de processos já realizados pelo MEC e das demais entrevistas, foi possível observar que a implementação do Proinfância no âmbito do PAC possui ciclos anuais que, de modo geral, operam por meio de um **planejamento** que dão origem aos critérios de uma **seleção de projetos**. Uma vez aprovados os projetos, as prefeituras recebem os recursos para a sua **execução**, ou seja, a licitação e construção das obras propriamente ditas.

Observa-se aqui que essa categorização em planejamento, seleção e execução, foi realizada após a análise dos dados, pois não há referências explícitas na literatura ou legislação pesquisada. Essas categorias foram denominadas de atividade. Em outras palavras, dentro do ciclo do Proinfância, detectou-se a formulação e a implementação, e dentro da implementação as atividades de planejamento, seleção e execução.

Durante as pesquisas para coletas de dados, foi possível ter acesso aos mapeamentos de processos já realizados pelo escritório de processo vinculado à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC. Esses mapeamentos de processos realizados pelo MEC fazem referências a outras atividades como contratação, reformulação e monitoramento. A divisão das atividades proposta neste trabalho não as ignora, apenas as aglutina em menos categorias conforme será descrito nas análises que se seguem.

No que se refere à atividade de planejamento, vale mencionar que ela não aparece na legislação ou nos processos já mapeados pela DTI/MEC, mas fica evidente nas entrevistas realizadas, por exemplo, na fala da assessora da Secretaria Executiva do MEC:

Bom, na Secretaria Executiva é feito o planejamento com base, principalmente, no atendimento das crianças de 0 a 3 e 4 e 5, então esses municípios, [...] os municípios que têm baixo atendimento são priorizados e é feita a distribuição nos grupos³⁹ G1, G2 e G3".
(Assessora da SE/MEC).

O Secretário de Educação Básica do MEC corrobora a existência dessa atividade de planejamento ao ser questionado sobre as etapas do Proinfância que acontecem na Secretaria de Educação Básica – SEB:

³⁹ A definição dos grupos do PAC é apresentada mais adiante.

O papel da Secretaria de Educação Básica, atuar junto ao Ministério do Planejamento, ao FNDE e a Secretaria Executiva na definição da demanda da cota necessária para cumprir as determinações de ordem constitucional, da Emenda Constitucional 59 e de ordem legal e que é o Plano Nacional da Educação que estabelece metas de atendimento em creches e pré-escolas. Então a Secretaria de Educação Básica atua na definição da quantidade de unidades a serem construídas em cada unidade da federação, em cada município para atender esses comandos constitucional e legal também no assessoramento técnico/pedagógico aos municípios para fazê-lo da melhor forma possível o atendimento das crianças. (Secretário da SEB/MEC).

Diante do exposto, fica evidente que esta atividade de planejamento ocorre com a participação da Secretaria Executiva (SE) e Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), bem como do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O escopo desta atividade é basicamente determinar como será feita a priorização dentre os municípios aptos a receberem os recursos para a construção das unidades de educação infantil.

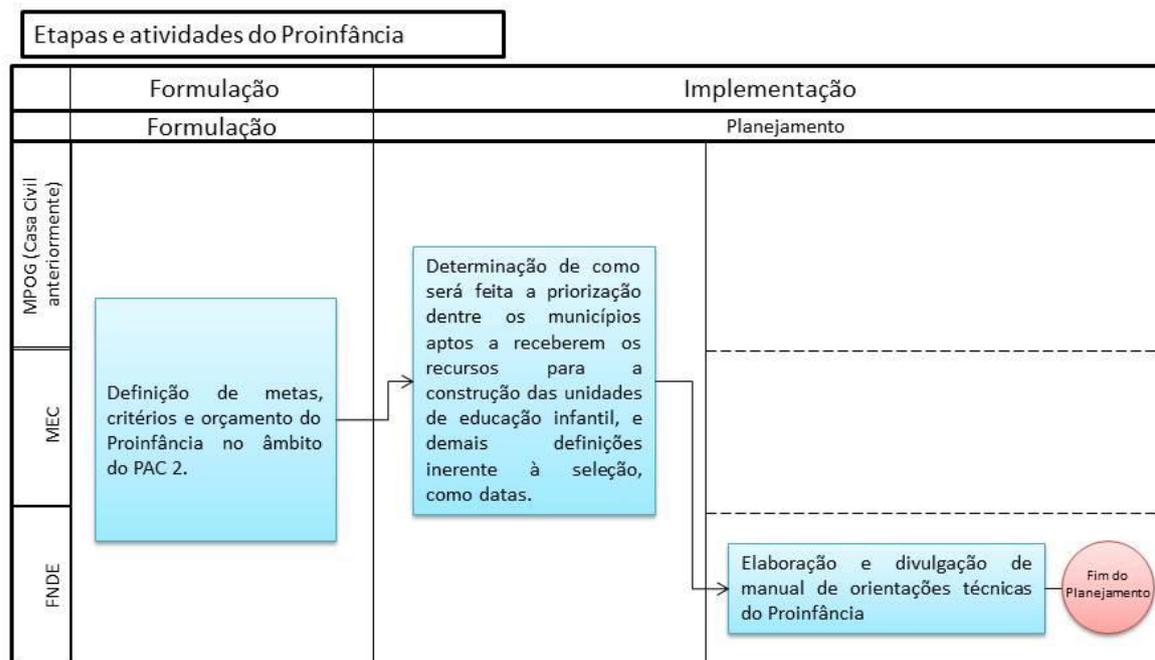
A etapa de formulação e a atividade de planejamento podem se confundir em um primeiro momento, mas vale salientar que a formulação teve característica pontual. Ocorreu em 2010 e teve como principal objetivo a determinação da meta global de seis mil unidades, do orçamento e da distribuição de recursos entre os anos seguintes, além de critérios básicos para a distribuição das unidades a serem construídas pelo Brasil.

Já a atividade de planejamento corresponde à disponibilização de cotas para um determinado ano. A título de exemplificação pode-se citar que da meta seis mil unidades estipulada (na formulação) são mil e quinhentas unidades a serem aprovadas por ano (entre 2011 e 2014). No ano de 2011, conforme informações do Simec, foram aprovadas 1.507 unidades. Logo, para o ano de 2012, teve de ser feito um planejamento para disponibilizar as cotas para a seleção das obras a serem aprovadas, de modo a cumprir a meta de mil e quinhentas unidades daquele ano.

A essa atividade de planejamento acrescenta-se ainda o descrito na Resolução/CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, em seu Art. 5º, I “cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC): elaborar e divulgar manual de orientações técnicas referentes à construção de unidades de educação infantil – Proinfância [...]”.

De forma resumida, pode-se descrever, então, a atividade de planejamento como aquela em que ocorre anteriormente à seleção de projetos de engenharia e que envolve o MEC (SEB e SE), o FNDE e o MPOG. A seguir, é apresentada a figura 10 com um resumo sobre a etapa de formulação, a primeira atividade da etapa de implementação, o planejamento.

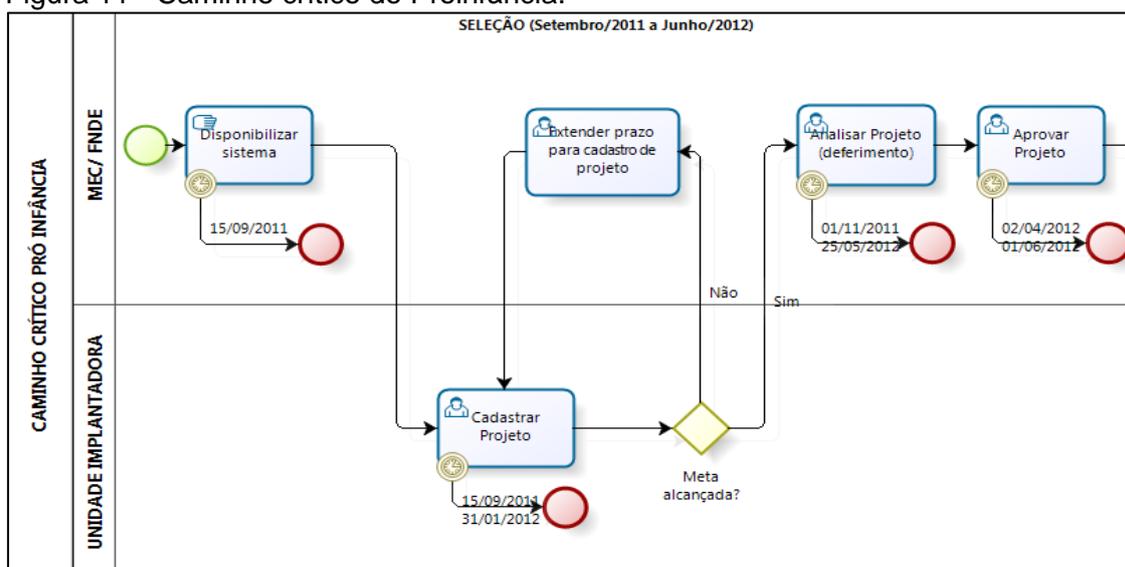
Figura 10 - Mapa de processo da formulação e implementação do Proinfância.



Fonte: Elaboração própria.

Já para a atividade de **seleção** foi possível coletar mais informações, tanto na legislação como nas entrevistas e nos processos mapeados pela Diretoria de Tecnologia das Informações do Ministério da Educação (DTI/MEC). Em um dos referidos mapeamentos, denominado Caminho crítico do Proinfância (anexo II) foi realizado um mapa para o processo seletivo que ocorreria entre os meses de setembro de 2011 a junho de 2012. O referido mapeamento aponta a etapa seleção com início a partir da disponibilização do sistema conforme figura 11 que se segue:

Figura 11 - Caminho crítico do Proinfância.



Fonte: DTI/MEC.

Essa informação referente à disponibilização de sistema é corroborada pelo coordenador de Infraestrutura Educacional Substituto (Cgest) do FNDE, ao informar que:

Dentro da Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional a gente recebe, já no Simec, os municípios já com as suas respectivas quantidades de escolas que eles podem pleitear conosco. Então a gente recebe essa demanda já com meio caminho percorrido pra gente entrar nas análises técnicas de engenharia daquilo que os municípios propõe em termos de projetos. (Coordenador Substituto – Cgest – FNDE, grifos nossos).

Comparando-se a fala desse coordenador com o mapeamento do processo (figura 11), percebe-se que a atividade de seleção se inicia com a disponibilização de um sistema, que neste caso é o Simec. Os municípios podem pleitear obras com base no que foi planejando na atividade anterior (planejamento) que ficam disponíveis no Simec.

Faz-se necessário ressaltar, entretanto que na atividade de seleção, existem subatividades que serão descritas em seguida. A subatividade seguinte à disponibilização do sistema é o cadastramento de informações das obras que serão pleiteadas por parte das prefeituras municipais. Ou seja, é o momento em que as prefeituras interessadas acessam o Simec e inserem as informações necessárias para a análise. O coordenador-geral da CGEST corrobora as informações sobre o

cadastro das obras no Simec e indica a documentação necessária para o cadastramento das obras.

[...] primeiro a gente recebe o cadastramento de projetos da prefeitura via Simec. E esse cadastramento como é que ele ocorre? Já existe uma cota preestabelecida de creches que podem ser solicitadas e se abre um projeto eletrônico pra cada Município no qual são inseridas informações sobre: localização do terreno, estudo de demanda, planta de locação, planta de situação, orçamento, cronograma, fotografias, relatórios de vistoria de terrenos, mais uma série de declarações que compõe o processo físico, o processo técnico de engenharia. (Coordenador Geral - CGEST – FNDE).

A Resolução CD FNDE nº 13/2012, determina como deve ser feito esse cadastramento das obras no Simec:

Art. 7º. Municípios, estados e Distrito Federal interessados na construção de unidades de educação infantil – Proinfância,[...] no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2, deverão cadastrar seus projetos exclusivamente por meio eletrônico, no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação, no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br>, utilizando para tanto a senha de acesso do Plano de Ações Articuladas (PAR).

§1º. Todos os dados e documentos técnicos necessários para a análise dos projetos dos entes federados deverão ser preenchidos e fornecidos ao FNDE eletronicamente, por meio do Simec. (BRASIL, 2012 - Resolução CD FNDE nº 13/2012).

Tanto a disponibilização das cotas de obras que podem ser pleiteadas pelos municípios quanto o cadastramento das demandas é realizado por meio do Simec (Figuras 12 e 13).

Uma vez inseridas as informações necessárias, os municípios encaminham esses projetos para análise, que por sua vez, será realizada pelo FNDE, conforme o descrito na mesma resolução em seu Art. 5º, I sobre as atribuições do FNDE: “b. avaliar e aprovar os projetos arquitetônicos próprios apresentados por municípios, estados e pelo Distrito Federal, quando couber”.

O Art. 8º dessa resolução reitera e denota a relevância dessa análise para as demais etapas do processo “A assistência financeira somente será concedida após a aprovação técnica de engenharia, realizada pelo FNDE, do(s) projeto(s) cadastrado(s) no SIMEC pelos municípios, [...]”.

Figura 12 - Exemplo da disponibilização das cotas de obras para o Município de Arapiraca – AL, na seleção 2013.

Prioridade	Ação	Nome da obra	Tipo de obra	Situação	Termo	Empenho processo	Pagamento
001		PAU DIWVARCO	Escola Infantil - Tipo A	Obra Arquivada	Não gerado	Não gerado	Não pago
002		loteamento vale das águas	Escola Infantil - Tipo B 220v	Obra Arquivada	Não gerado	Não gerado	Não pago
004		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001	Escola Infantil - Tipo B 110v	Em cadastramento	Não gerado	Não gerado	Não pago
004		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 002	Escola Infantil - Tipo B 220v	Em cadastramento	Não gerado	Não gerado	Não pago
005		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 003	Escola Infantil - Tipo B 220v	Em cadastramento	Não gerado	Não gerado	Não pago
006		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 004	Escola Infantil - Tipo B 220v	Em cadastramento	Não gerado	Não gerado	Não pago
007		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 005	Escola Infantil - Tipo B 220v	Em cadastramento	Não gerado	Não gerado	Não pago
008		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 006	Escola Infantil - Tipo B 220v	Em cadastramento	Não gerado	Não gerado	Não pago
009		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 007	Escola Infantil - Tipo B 220v	Em cadastramento	Não gerado	Não gerado	Não pago
010		CRECHE DO BAIRRO CANAFÍSTULA	Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)	Em Análise	Não gerado	Não gerado	Não pago
011		CRECHE DO BAIRRO PLANALTO	Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)	Em Análise	Não gerado	Não gerado	Não pago
012		CRECHE DO BAIRRO PRIMAVERA/SÃO LUIZ I/JOÃO PAULO II	Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)	Em Análise	Não gerado	Não gerado	Não pago
013		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV 001	Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)	Em Análise	Não gerado	Não gerado	Não pago
014		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV 002	Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)	Em Análise	Não gerado	Não gerado	Não pago
015		PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA MCMV 003	Ferrolha Infantil - Tipo B 110v	Em	Não	Não gerado	Não pago

Fonte: Simec. Grifos nosso.

Obs.: as obras disponibilizadas são as que se encontram em cadastramento.

Figura 13 - Exemplo de telas de cadastramento de obras pelas prefeituras.

Dados do terreno
 UF: AL
 Município: Arapiraca
 Nome do terreno: CRECHE DO BAIRRO CANAFÍSTULA
 Tipo da Obra: Escola Infantil - Tipo B (Projeto Novo)
 Unidade de Medida: Unidade Escolar
 Endereço do terreno:
 CEP: 57.302-175
 Logradouro: Rua José Jaime Alves dos Santos
 Número:
 Complemento:
 Bairro: Canafístula
 Estado: Alagoas
 Município: Arapiraca
 Latitude: 9° 45' 34" S
 Longitude: 36° 37' 54" W
 Visualizar / Buscar No Mapa

Cadastro de fotos
 UF: AL
 Município: Arapiraca
 Descrição da foto:
 Enviar foto: [Selecione arquivo]
 Anterior [] Próximo []
 07/05/2013 07/05/2013 07/05/2013 07/05/2013 07/05/2013 23/05/2013 23/05/2013 23/05/2013

Cronograma Físico-Financeiro
 CRECHE DO BAIRRO CANAFÍSTULA
 Clique na quinzena correspondente para definir o período de execução da etapa.

Ordem	Descrição	Mês																		Valor do Item (R\$)	(% Referente a Obra (A))
		M1 Q1	M1 Q2	M2 Q1	M2 Q2	M3 Q1	M3 Q2	M4 Q1	M4 Q2	M5 Q1	M5 Q2	M6 Q1	M6 Q2	M7 Q1	M7 Q2	M8 Q1	M8 Q2	M9 Q1	M9 Q2		
1	Serviços Preliminares																			26.176,95	1,47
2	Movimento De Terras																			17.131,99	0,96
3	Infra-estrutura Fundações																			77.077,79	4,34
4	Superestrutura																			237.492,33	13,36
5	Paredes E Painéis																			103.905,41	5,85
6	Esquadrias																			132.152,12	7,43
7	Cobertura																			238.014,74	13,39
8	Impermeabilização																			16.340,88	0,92
9	Revestimentos																			149.397,91	8,41
10	Pavimentação																			146.825,03	8,26
11	Rodapés E Peltors																			20.534,96	1,16
12	Pintura																			55.879,64	3,14

Fonte: Simec, Módulo PAR.

Essa análise é feita pela Cgest, conforme explicitado nas seguintes transcrições referidas inicialmente ao município proponente: “então ele faz a tramitação inteira da sua proposta via sistema e aqui no FNDE essa obra ganha os status de ‘em análise’ e a gente vai fazer a avaliação dessa proposta do município” (coordenador substituto – Cgest/FNDE). Após essa análise, a obra pode ser diligenciada, caso tenha alguma correção a ser feita pelo proponente ou deferida, caso esteja apta para o apoio financeiro do ponto de vista de engenharia conforme o descrito a seguir:

Nessa análise inicialmente, não atendendo os requisitos técnicos a gente coloca em diligência, ou seja, a gente devolve para o município ou estado fazer a correção daquilo que a gente elencou como pendência e devolver para a gente analisar, então isso é um fluxo em termos de prazo que a gente estabelece e a obra vai tramitando entre FNDE e município ou estado⁴⁰ até que se conclua com aprovação ou finde-se o prazo, e a gente não atenda aquele município ou aquele estado naquele momento. (Ibid.).

Conforme descrito anteriormente, a atividade de seleção encerraria com a aprovação. No entanto, essa aprovação não tem ocorrido no FNDE, segundo a assessora da Secretaria Executiva do MEC, é neste setor que ocorre a aprovação dos projetos que foram deferidos pelo FNDE: “[...] então essa aprovação é a Secretaria Executiva que faz [...] o FNDE faz o deferimento da obra com base nas questões de engenharia, e a Secretaria Executiva aprova com base nesse planejamento feito anteriormente com base no atendimento⁴¹ de 0 a 3 e 4 e 5”. (assessora - SE/MEC).

Diante do exposto, até o momento não foi mencionada a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), na atividade de seleção, mas a respeito desse assunto vale transcrever a fala do assessor da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – Sepac/MPOG:

[...] e aí nesta etapa de processo seletivo embora ele seja operado pelo MEC, a gente considera a estrutura do PAC como participante, não só pela estrutura decisória inerente ao PAC da qual o Ministério do Planejamento faz parte, mas também porque a gente recebe

⁴⁰ O entrevistado menciona Estado, pois ele também participa do PAC 2 em outras ações com fluxos semelhantes, no entanto, o Proinfância é destinado somente à esfera municipal.

⁴¹ “0 a 3” e “4 e 5” se referem à faixa de idade de atendimento da educação infantil conforme legislação vigente no momento.

muito contato de todos os agentes envolvidos na seleção, durante o processo, então desde município, desde o Congresso, as próprias unidades da Presidência perguntam e solicitam informações e a gente tem que ter os critérios técnicos para explicar [...]. (assessor-Sepac/MPOG).

Em certas entrevistas e até no mapeamento de processos, há uma atividade denominada contratação que se refere à subatividade burocrática. Após a aprovação até o recebimento dos recursos, no entanto, na maioria das entrevistas não aparece essa nomenclatura e não foi observada convergência sobre exatamente quais atos compõem essa subatividade que inclusive poderia se confundir com a contratação de uma empresa de construção pela prefeitura.

Pelos motivos expostos não se utilizará a nomenclatura contratação como subatividade posterior à seleção de projetos. Para os fins deste trabalho, considerar-se-á que após a aprovação de uma obra, a atividade de seleção continua com outras subatividades, conforme o descrito pelo coordenador geral da Cgest:

Uma vez deferida a obra é aprovada, se faz o empenho, se redige o termo de compromisso, se emite o termo de compromisso, se publica no Diário Oficial da União e se faz o pagamento da primeira parcela. Então dentro do fluxo do PAC, isso é o que ocorre aqui dentro da nossa coordenação. (Coordenador Geral / Cgest – FNDE).

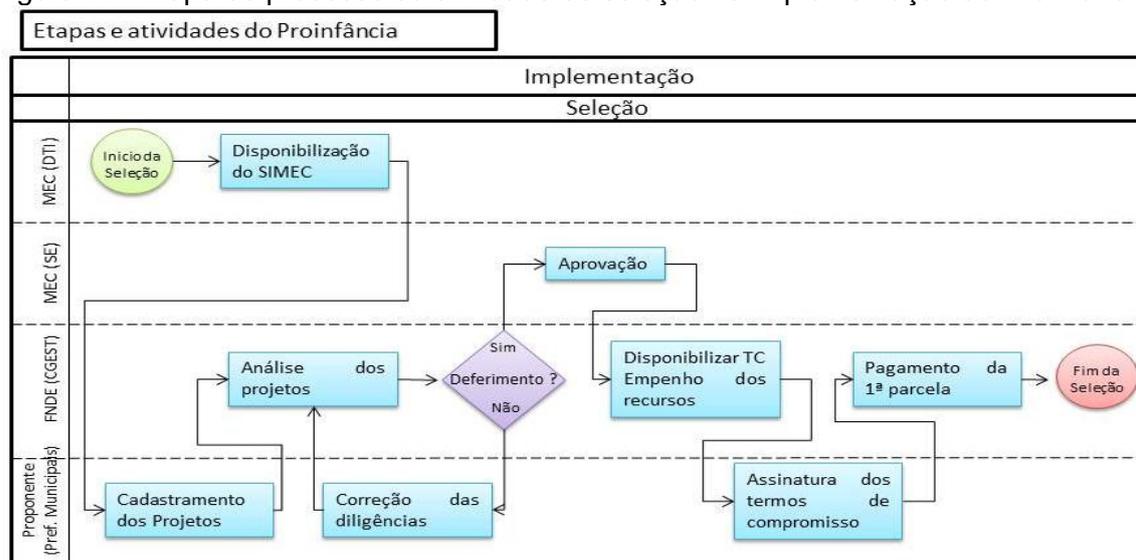
Após a aprovação da obra, o prefeito deve assinar um termo de compromisso (também eletronicamente por meio do Simec) e, feito isso, o FNDE paga a primeira parcela no valor da obra que foi aprovada. O momento de pagamento da primeira parcela considerado como fim da atividade de seleção, pois é esse o critério para determinar o tempo para atividade de execução conforme o descrito na Resolução CD/FNDE nº 13/2012:

Art. 11. Os entes federados beneficiários dos recursos para construção de unidades de educação infantil – Proinfância [...], do PAC 2, deverão finalizar as obras, objeto do Termo de Compromisso pactuado, no prazo de 720 (setecentos e vinte) dias após o recebimento da primeira parcela. (BRASIL, 2012. Grifos nossos).

Assim, com o pagamento da primeira parcela dos recursos financeiros, entende-se que se encerra a atividade de seleção e inicia-se a atividade de execução. No entanto, antes de avançar para a execução, confira, na figura 14, um resumo do que foi considerado uma atividade de seleção.

Após o recebimento dos recursos, a primeira subatividade dentro da execução é a preparação, que consiste no processamento da licitação, além de outras subatividades que devem ser feitas, a saber: a comunicação aos partidos políticos sobre o recebimento dos recursos federais, detalhamento do objeto a ser contratado (planilhas orçamentárias), a escolha da modalidade de licitação, a sondagem do terreno, dentre outras.

Figura 14 - Mapa de processo da atividade de seleção na implementação do Proinfância.



Fonte: Elaboração própria.

A análise da atividade de execução que ocorre nos municípios é complexa, pois depende de como estará organizada a estrutura de cada prefeitura municipal. Por exemplo, em alguns municípios as informações e o acompanhamento são feitos pela própria prefeitura municipal.

Já em outras, há uma divisão de atribuições entre secretarias, em que parte do processo é feito na Secretaria de Educação e a parte de construção na Secretaria de Obras. Em outros casos, o processo ocorre nas Secretarias de Administração, em setores específicos de licitação, ou seja, não há uma uniformidade nas estruturas das prefeituras municipais que possibilite uma análise detalhada.

Apesar dessa distinção entre as estruturas administrativas dos diversos municípios brasileiros, no Brasil, existe a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Os contratos da Administração Pública, inclusive na esfera municipal, são regidos por essa lei. Com

isso, as obras executadas com recursos federais pelos municípios no âmbito do Proinfância também estão regidas pela referida norma.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece quais são os procedimentos para a realização de uma licitação independente, qual seja, a estrutura ou esfera que realizará o processo licitatório. O Art. 38 da respectiva lei determina quais são esses procedimentos:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação. (BRASIL, 1993).

O escopo dessa seção não é discutir ou analisar se os municípios seguem rigorosamente o processo licitatório, mas mapear como ele deve ocorrer. Dessa forma, entende-se que a atividade de execução do Proinfância inicia após o pagamento da primeira parcela dos recursos financeiros, e a primeira subatividade da execução seria então a preparação, seguida da licitação.

Algumas subatividades desse processo licitatório são públicas, e por isso possuem mais visibilidade, como a publicação de um edital e a sua homologação. Esses processos merecem destaque por serem pontos importantes monitorados pelo FNDE, como será discutido mais adiante.

Uma análise mais detalhada dos processos que ocorrem nos municípios será realizada na seção seguinte com base nas informações constantes nos relatórios extraídos do Módulo *Call Center* do Simec. A conformidade dos processos

licitatórios será discutida nas próximas seções com base nos relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União – CGU.

Com isso é possível concluir que o principal ator na atividade de execução é a prefeitura municipal que, após o processo licitatório, deverá realizar a contratação com a empresa vencedora da licitação (por meio da emissão de uma ordem de serviço) e acompanhar ou monitorar a obra da unidade de educação infantil.

Essa responsabilidade com a obra está determinada pela Resolução CD/FNDE nº 13/2012 em seu Art. 4º III,

c. indicar profissional devidamente habilitado, da área de Engenharia Civil ou Arquitetura, para exercer as funções de fiscalização da(s) obra(s), com emissão da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART/CREA);

[...]

f. cientificar mensalmente o FNDE sobre a aplicação dos recursos e a consecução do objeto conforme o previsto, por meio do preenchimento dos dados e informações sobre a(s) obra(s) no Módulo de Monitoramento de Obras do SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação), no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br>;

g. realizar licitações para as contratações necessárias à execução da(s) obra(s), obedecendo a legislação vigente observando que os preços unitários de materiais e serviços utilizados não sejam superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal; (BRASIL, 2012. grifos nossos).

Observa-se que, além dos processos já estabelecidos pela lei de licitações, a resolução em questão ainda estabelece a necessidade de a prefeitura indicar um profissional para fiscalização das obras e de preencher o Simec com as informações das obras mensalmente. São com base nessas informações que o FNDE realiza o monitoramento das obras por meio de outra coordenação intitulada Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais – CGIMP.

Segundo a Coordenadora Geral da CGIMP/FNDE, compete a esta coordenação:

Entrar em contato com a unidade implantadora (ente federado responsável pela execução da obra) e orientar sobre os procedimentos para utilização do sistema e atualização da situação de execução da obra.

- Analisar e validar a ordem de serviço (inserida no sistema) para execução da obra.

- Solicitar pagamento da segunda parcela quando o documento está correto.
- Analisar as informações quanto à contratação, cronograma físico-financeiro, execução orçamentária, relatório de vistoria da obra.
- Quando todas as informações estão corretas, e a obra atinge 25% de execução física, faz-se a solicitação de pagamento da terceira parcela.
- Com informações corretas e 50% de execução física, ocorre a solicitação do pagamento da quarta parcela.
- Atender, por telefone e e-mail, o público-alvo usuário do sistema para orientações e esclarecimento de dúvidas. (coordenadora geral - CGIMP/FNDE).

Além das atribuições da CGIMP, é percebida a participação da Secretaria Executiva do MEC no referido processo de monitoramento, conforme indica a entrevista realizada com a assessora da Secretaria Executiva do MEC:

Começa o monitoramento mais fino pelo FNDE, mas também pela Secretaria Executiva, o monitoramento do andamento das obras, então a gente gera indicadores de obras em licitação, em planejamento pelo proponente, depois em execução, por porcentagem da obra até a conclusão. (assessora - SE/MEC).

Observa-se assim que a atividade de execução possui um ator precípua que é a prefeitura municipal, mas diversos outros atores participam das subatividades, principalmente no que se refere ao monitoramento do andamento das obras nos municípios que são a CGIMP e a Secretaria Executiva do MEC.

Pode-se considerar também que nessa atividade está presente a Secretaria de Educação Básica – SEB, pois conforme determina a Resolução CD FNDE nº 13/2012, é responsabilidade da SEB “orientar os municípios, os estados e o Distrito Federal quanto à execução da política pedagógica necessária para o funcionamento das unidades de educação infantil” (Art. 5º, II, a).

Além dessas orientações, cabe à SEB ainda “prestar assistência técnica às ações pedagógicas a serem implementadas pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal no âmbito do Programa” (ibid.). A orientação e assistência técnica foram consideradas como uma atividade.

Vale observar que embora a atividade de execução ocorra principalmente na esfera municipal, é possível perceber que há uma preocupação grande com a questão do monitoramento, pois é com base nas informações de monitoramento que

são repassadas as demais parcelas dos recursos para a construção. A respeito desse monitoramento, o técnico da CGIMP, informa que:

A pesar de que, no termo de compromisso fala 30 dias, até 30 dias. E nós aqui pedimos para ter um acompanhamento mais [...] periódico, mas nesse período de 15 em 15 dias [...]. Você acompanha realmente a evolução da obra. E tem a facilidade até de detectar alguma não conformidade. (Técnico da CGIMP/FNDE).

No caso em que tudo ocorra em conformidade, após a construção da obra física, a prefeitura deve encaminhar a documentação ao FNDE para a prestação de contas, conforme determina a Resolução CD FNDE nº 13/2012:

“Art. 23. Os municípios, [...] e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos recebidos à conta desta Resolução por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) até sessenta dias após o término do prazo limite estabelecido no art. 11. (BRASIL, 2012).

Conforme determina a mesma resolução é de responsabilidade do FNDE “receber e analisar a prestação de contas dos recursos transferidos aos municípios, estados e ao Distrito Federal, do ponto de vista da execução físico-financeira” (IBID). Essa prestação de contas é analisada no âmbito da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas – CGCAP do FNDE.

Dentro da atividade de execução acontecem diversas outras subatividades, como: solicitações de empenhos de recursos, necessidade de reformulação de obras, contratação de empresas para auxiliar na supervisão das obras, atendimento institucional, participação ou realização de eventos dentre outras. Mas como o escopo deste estudo é apresentar as etapas e suas atividades do programa, e não detalhar cada uma das subatividades, entende-se que essas são menores no âmbito do programa até por terem sido citadas vagamente nas entrevistas.

Com isso, pode-se entender que caso ocorra tudo em conformidade, o processo o Proinfância é encerrado, do ponto de vista legal, com a conclusão da obra e a prestação de contas aprovada pelo FNDE.

Obviamente que a efetividade da política pública de educação infantil discutida no Capítulo 1 deste trabalho não se efetivará apenas com um prédio escolar pronto para a educação infantil. A efetivação da política só ocorrerá com o funcionamento das referidas unidades e com o atendimento de qualidade do público alvo da política. Com isso, ainda que, do ponto de vista formal, o processo de

execução se encerrará com a aprovação da prestação de contas por parte do FNDE, o entendimento que se utilizará neste trabalho é que a etapa denominada de execução será encerrada quando iniciar o funcionamento da unidade de educação infantil financiada pelo Proinfância.

A seguir, é apresentada a figura 15 com o processo da atividade de execução da etapa de implementação do Proinfância.

Vale salientar que em algumas das entrevistas realizadas, aparece uma atividade denominada de monitoramento realizada pela CGIMP do FNDE e pela Secretaria Executiva do MEC. Para efeito deste trabalho, o monitoramento será considerado uma atividade, ainda que ocorra principalmente nas etapas de seleção e execução.

Figura 15 - Mapa de processo da atividade de execução e da etapa de implementação do Proinfância.

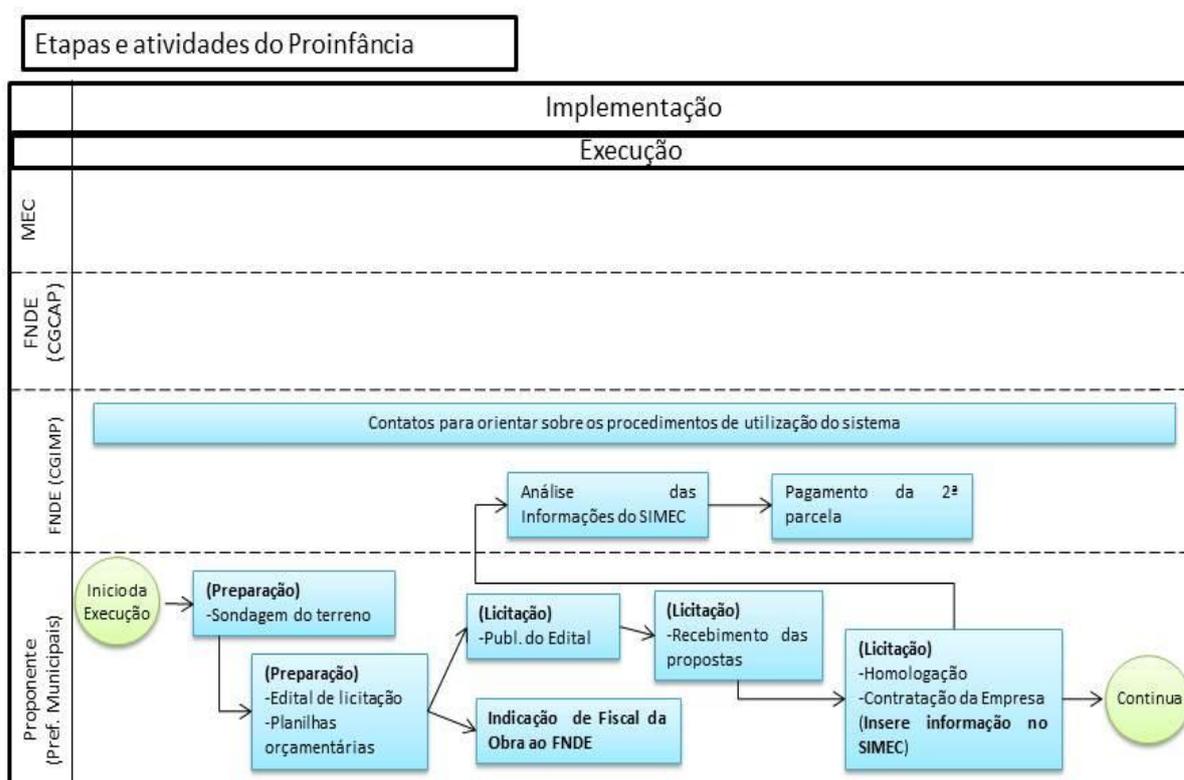
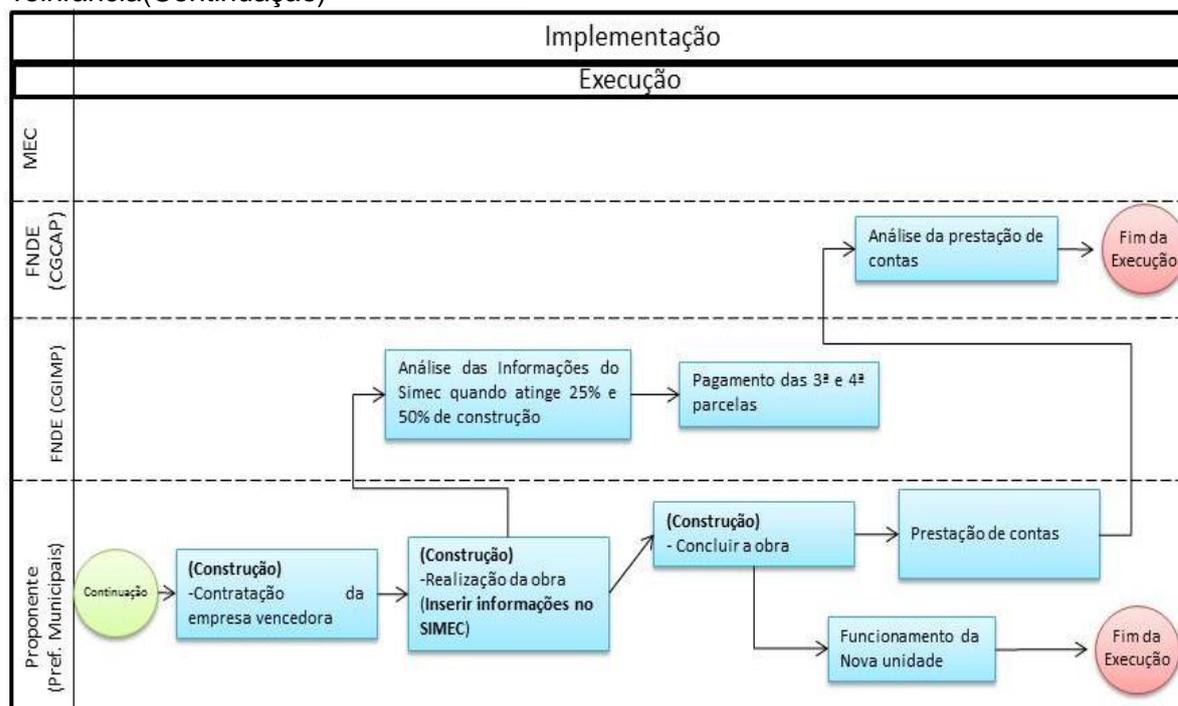


Figura 15 - Mapa de processo da atividade de execução e da etapa de implementação do Proinfância(Continuação)



Fonte: Elaboração própria.

Não foi detectado em nenhum momento do ciclo do Proinfância, processos de avaliação como atividade gerencial ou a avaliação como etapa do ciclo, ainda que ocorra periodicamente um planejamento. Também não foram encontradas, nas fontes de informações utilizadas na pesquisa, avaliações, nem periódicas nem pontuais.

Uma vez mapeadas as principais atividades que ocorrem no Proinfância, é possível perceber em quais delas acontecem problemas mais frequentes ou preocupantes. Os pontos críticos dos processos serão detalhados na seção que se segue.

4.2 Pontos críticos do Proinfância.

4.2.1 Problemas apontados nas entrevistas com gestores e técnicos federais

Nas entrevistas realizadas com os gestores, foram apontados problemas em três atividades da implementação do Proinfância: no planejamento, na seleção e na execução.

No planejamento, há o reconhecimento, por parte dos gestores, da limitação quando à capacidade de levar em conta as diferenças e especificidades de cada município. E dessa forma, um dos problemas está relacionado à dificuldade em estabelecer quais são os municípios que mais necessitam receber o apoio federal, como descreve o Secretário de Educação Básica do MEC:

Em nível federal a nossa incapacidade muitas vezes é um olhar sobre cada realidade individualizadamente, o Ministério da Educação, até por cuidar do Brasil inteiro, ele tem um olhar muitas vezes superficial olhando o território todo como se fosse é [...] único, como se fosse uniforme e não é. O território é muito diverso e isso o Ministério da Educação precisa reconhecer que tem que aceitar essa diversidade e atuar junto aos Municípios com esse olhar pra melhorar a capacidade do Ministério da Educação atender. (Secretário de Educação Básica – MEC).

Outro problema relacionado à atividade de planejamento, que também está relacionado ao atendimento das especificidades dos municípios brasileiros, é o atendimento no campo, pois são regiões onde comumente a população está dispersa e dificulta o acesso ao atendimento escolar infantil. O Proinfância, segundo o apontamento da assessora da Secretaria Executiva do MEC, tende a não atender essa população devido ao seu porte conforme explica a assessora:

Outra demanda muito importante é a do campo, que o Proinfância não atende hoje, até atende em alguns casos excepcionalmente, mas não tende a atender porque é uma escola muito grande pros padrões do Campo, não há demanda suficiente no entorno, então está se desenvolvendo uma outra solução para o atendimento infantil no campo, é uma demanda importante. (assessora - SE/MEC).

É importante ponderar ainda a observação feita pelo coordenador-geral de Infraestrutura Educacional - CGEST do FNDE, com relação aos prazos de cadastramento dos projetos, pois em sua visão, devem ser bem definidos quais são os prazos para a elaboração, cadastramento análise e dos projetos:

[...] definir os prazos de cadastramento de projetos, de maneira bem clara, nós temos dois períodos de 60 dias ao longo do ano para cadastrar projetos e aí assim, fechou o sistema, fechou! Não tem choro nem vela. Faz parte do planejamento, porque aí a gente sabe que tem o período de elaboração de projetos, de inserção, de análise [...] (coordenador-geral – CGEST/FNDE).

Essa definição de prazos é importante não somente para que os municípios possam elaborar e cadastrar com tempo hábil as suas demandas como também para que seja viável realizar a análise a tempo de cumprir as metas anuais de aprovações.

Na atividade de seleção aparecem mais apontamentos considerados como problemas, de acordo com os trechos transcritos a seguir:

[...] a incapacidade de planejamento urbano dos municípios determinar ou disponibilizar a área para a construção. [...] eu diria que ta no âmbito do município que muitas o prefeito não tem, por que não foi planejado, a cidade não foi planejada da forma adequada, não tem o terreno, nas dimensões ou nas condições necessárias para a implantação de um equipamento público escolar, e isso seria um primeiro ponto que inibe a incapacidade do problema e em nível municipal ainda (Secretário da SEB/MEC).

Bom, na verdade a gente trabalha com informações que são declaratórias, então a gente confia que aquele terreno que está sendo apresentado, ele é um terreno que é devidamente escriturado e se trata de um terreno público, um terreno vias de ser regularizado. [...] Nós paramos de exigir em compensação a comprovação de dominialidade do terreno. Então, se confia que aquele terreno é de domínio público ou que ele será regularizado até a prestação de contas. Isso é uma questão que gera uma certa fragilidade, por um lado a gente ganha em eficiência, se torna um pouco mais frágil. (coordenador-geral da CGEST/FNDE).

Ambos os apontamentos estão relacionados aos terrenos, o primeiro deles relacionado à indisponibilidade deles, o que tende a ser um problema importante, pois esse pode ser um dos primeiros entraves para a consecução dos objetivos do programa, por inviabilizar a participação de um município logo nas primeiras atividades.

Outro problema está relacionado à questão da dominialidade do terreno, que pode ser um importante empecilho para a construção das unidades de educação infantil. Ainda na fase de seleção, que é toda feita via Simec, há outra indicação feita pela equipe do FNDE que merece destaque e se refere ao acesso à tecnologia:

Um município ou outro tem algum problema, mas é mais uma questão de acesso à informática lá no município, a conexão dele banda larga não é boa, não oferece um fluxo a contento para que ele possa encaminhar sua proposta. (Coordenador Substituto da CGEST/FNDE).

Sem dúvidas, a atividade em que mais aparecem problemas apontados pelos gestores federais é a execução. Foram detectados dois grupos de problemas, os relacionados ao FNDE e os relacionados aos municípios. Com relação aos que se referem ao FNDE foram mencionados problemas como equipe reduzida, ausência de padronização de procedimentos, inexistência de integração entre as coordenações e necessidade melhorias de sistema, conforme transcrito a seguir:

Equipe de técnicos muito reduzida na CGIMP: mais de 16 mil obras para 17 técnicos (engenheiros e arquitetos).

Ausência de padronização de procedimentos internos na CGIMP.

Não existe integração sistematizada com outras coordenações afins, como, por exemplo, com a CGEST, responsável pela aprovação dos projetos. (coordenadora-geral da CGIMP/FNDE).

[...] os dados financeiros, orçamentários e financeiros a gente consegue ter facilmente. Agora compara o que foi liberado com o que está sendo efetivamente executado é o grande problema. (coordenador-geral da CGEST/FNDE).

Ai você vai ver que a equipe é muito pequena. Só hoje são três: um arquiteto, dois arquitetos, um engenheiro. (técnico da CGIMP/FNDE).

Com relação aos problemas que envolvem a atividade de execução nos municípios, esses são os mais numerosos segundo os gestores federais envolvidos com o Proinfância. E são de diversas ordens, a saber: falta de capacidade técnica para a construção, falta de atualização do sistema, dificuldades com a licitação, morosidade na construção e licitação, colocar as unidades em funcionamento, problemas com as empreiteiras contratadas para a construção, problemas de vícios na construção. Esses são problemas bastante preocupantes tendo em vista que vários deles impossibilitam ou atrasam significativamente o funcionamento do Proinfância e, por consequência, do atendimento escolar infantil.

Sobre a morosidade na fase de execução, a frase da coordenadora-geral da CGIMP/FNDE resume os motivos ao afirmar que as “obras levam muito tempo para serem executadas pelas dificuldades de estados e município nos processos de licitação, contratação e gerenciamento de empresas para construção das obras”. Sobre esse assunto o Secretário de Educação Básica pondera que:

As obras públicas estão se tornando, especialmente em nível municipal, muito lentas, morosas. O município tem dificuldade de contratar e quando consegue contratar tem muita dificuldade de executar a obra, no prazo razoável. Isso está cada dia mais lento, mas e cada dia mais lento e está muito lento e isso é um inibidor. (secretário da SEB/MEC).

A questão da dificuldade e, por consequência, da morosidade para licitação e construção é um problema observado tanto pelo MEC quanto pelo FNDE, pois a preocupação com o tempo de execução da obra também aparece nas ponderações feitas pela assessora da Secretaria Executiva do MEC. Para ela: “e os municípios têm dificuldades de fazer essa execução, então o tempo de execução da obra é um problema para nós.” (assessora da SEB/MEC).

O assessor da Secretaria do PAC do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, também pondera a questão das dificuldades que os municípios têm com a realização da licitação e construção, nesse caso não somente com as obras do Proinfância, mas com obras de modo geral:

Agora o que eu vejo [...], que é um problema que não é típico só do MEC, mas que acontece em todos os equipamentos da área social, é o município iniciar a obra, então os municípios não iniciam a obra por vários motivos, porque ele resolve, apesar de já ter o projeto já adaptado ao terreno, ele resolve mudar de terreno, ou ele faz a licitação e a licitação dá deserta, [...] ou na verdade ele tem uma dificuldade no próprio processo licitatório, uma dificuldade institucional da prefeitura em fazer um processo licitatório [...] enfim são várias as causas pelas quais o municípios não conseguem dar início a uma obra, então é uma preocupação grande do PAC porque o recurso está nas mãos do município, a gente quer que o recurso seja aplicado, então acho que esse é um problema que eu vejo assim de maior expressividade. (assessor da SEPAC/MPOG).

No entanto, os problemas detectados nas subatividades da execução que são mencionados pelos gestores também apontam outros problemas como “falta de capacitação dos técnicos das prefeituras e estados no monitoramento das obras e utilização do sistema” (coordenadora-geral da CGIMP/FNDE). Outro problema refere-se à questão de vícios ou erros na construção como o transcrito no seguinte trecho: “Brasil é muito grande e certas regiões têm alguns vícios construtivos” (técnico da CGIMP/FNDE).

Mais um problema, considerado no futuro pelo secretário de Educação Básica

do MEC, é a questão do planejamento para que as obras possam entrar em funcionamento.

[...] problema no programa futuramente é colocar [...] as unidades em funcionamento. Muitas vezes os municípios não se planejam para que logo no fim da obra já começam a contratação dos profissionais, já começa a formação dos profissionais, pra pensar no pós-obra e no atendimento as crianças. (secretário da SEB/MEC).

Com relação à atividade de monitoramento, além da fragilidade já indicada anteriormente com relação à utilização do Simec (sistema utilizado para coletar as informações), é a tempestividade das informações inseridas pelos municípios como descrito pelo assessor da SEPAC/MPOG:

Outra questão, e é uma questão assim importante, mas aí que acho que é de menor tamanho, é a questão da tempestividade das informações, então assim, muitas vezes o município, por algum motivo ele já avança um estágio na obra e ele demora muito tempo a mudar o estágio dessa obra nos sistemas de informação. (assessor da SEPAC/MPOG).

Essa dificuldade com a atualização das informações também é um problema apontado pelo FNDE ao ponderarem que: “Unidades implantadoras que não atualizam as informações no sistema quanto à situação de execução das obras.”(coordenadora-geral da CGIMP).

A seguir é apresentado um quadro resumo com os principais problemas apontados pelos gestores federais com relação ao Proinfância bem como a etapa e atividades em que esses problemas acontecem.

Etapa	Atividade	Problemas apontados nas entrevistas.
Implementação	Planejamento	- Incapacidade de considerar as especificidades de cada município. - Dificuldade em atender o campo. - Indefinições sobre os prazos de seleção
	Seleção	- Dificuldades em encontrar terrenos - Fragilidade das informações referentes a terrenos - Dificuldade em selecionar as melhores regiões para a construção das escolas

Etapa (cont.)	Atividade(cont.)	Problemas apontados nas entrevistas(cont.)
	Execução	<ul style="list-style-type: none"> - Poucos técnicos para analisar as informações recebidas. - Ausência de padronização de procedimentos internos do FNDE e integração com as outras coordenações. - Ausência ou dificuldade em receber ou gerar informações (FNDE). - Baixa capacidade técnica das equipes municipais. - Morosidade na licitação. - Morosidade na construção. - Dificuldades com a utilização do SIMEC. - Falta de Planejamento para o funcionamento da escola.
	Monitoramento	- Tempestividade das informações

Quadro 12 - Pontos críticos apontados pelos gestores federais na implementação do Proinfância.

Fonte: Elaboração própria.

4.2.2 Problemas apontados nos registros de ligações do módulo *Call Center* do Simec

Conforme o descrito no capítulo 3, além das entrevistas com gestores federais, foram analisados 3.494 contatos que estavam registrados no módulo *Call Center* do Simec, de 1.479 municípios distintos.

Durante as análises, detectou-se que o referido módulo também foi utilizado para realizar contatos referentes a outros programas desenvolvidos pelo MEC/FNDE, ou seja, informações que não são úteis para o escopo deste trabalho. Outra situação que merece destaque refere-se ao registro de que apenas houve a tentativa de ligação, mas não a sua efetivação.

Ainda a respeito das informações encontradas no relatório das ligações, duas situações afetaram a qualidade dos dados, são situações em que não havia registro da informação e o texto inserido ficou incompreensível. Dos contatos analisados, um total de 1.409 (40,3%) foi categorizado de acordo com as situações supracitadas (Tabela 3) e não foram detectados problemas em 639 (18,3%) dos contatos analisados.

Tabela 3 - Número e percentual de contatos analisados.

	Contatos Analisados	Ligação não efetivada	Sem registro de informações	Info. não útil ao trabalho	Incompreensível	Não detectado problema
Nº de contatos	3494	991	10	295	113	639
Percentual	100,0%	28,4%	0,3%	8,4%	3,2%	18,3%

Fonte: Elaboração própria.

De todo o universo analisado, em 1.446 contatos (41,4%) foi detectado algum tipo de problema referente ao programa Proinfância. Como o escopo desta seção é exatamente analisar os problemas que ocorrem, ou podem ocorrer no programa, as análises que seguem referem-se às constatações encontradas nesse universo de contatos.

Os problemas encontrados originaram 19 categorias (Quadro 13) que receberam uma codificação como estabelece uma das etapas da Análise Estruturada de Texto (AET).

Problema detectado	Codificação
Abandono de obra	ABAND_OBRA
Ação contra a licitação	AÇAO_LIC
Atraso ou falta de pagamento de parcelas	FALT_PGTO
Ausência de cadastramento de fiscal da obra	AUS_FISCAL
Depósito errado de recursos	DEPOS_ERRA_REC
Dificuldade com o SIMEC (utilização, senha ou cadastramento de fiscal)	DIF_SIMEC
Dificuldade em receber informações do FNDE	DIFIC_INFO_FNDE
Dificuldade ou lentidão na licitação	DIF_LIC
Falta assinatura do Termo de compromisso	FAL_ASS_TC
Falta de informações sobre licitação ou obra	FALT_INFO
Informações imprecisas ou inseridas em local equivocado	INFO_IMPREC
Lentidão na obra	LENT_OBRA
Licitação Deserta	LIC_DESE
Obra paralisada	OBRA_PARA
Problemas com a habilitação da empresa vencedora	HABILI_EMP
Problemas com terreno	PROB_TERREN
Rescisão de contrato	RECI_CONTRT
Recurso insuficiente	REC_INSUF

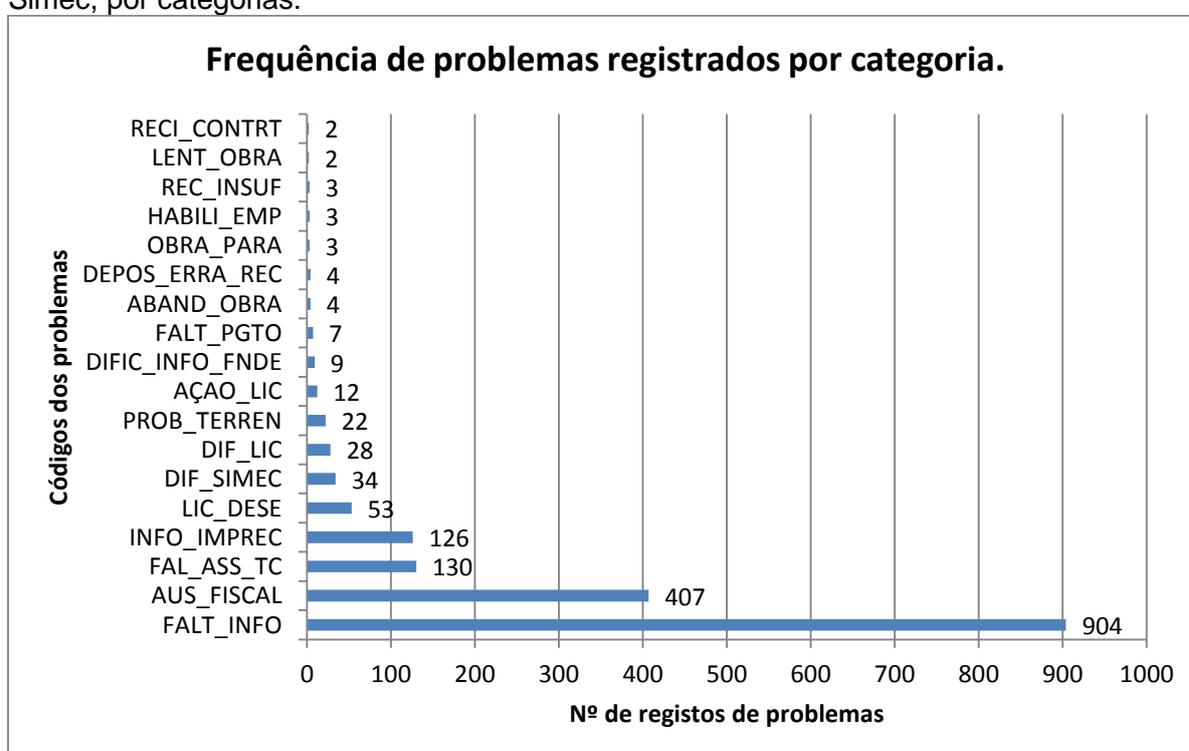
Quadro 13 - Categorias de problemas encontrados nos registros de ligações do módulo Call Center do Simec e a respectiva codificação.

Fonte: elaboração própria com dados no Simec.

Foram encontradas 1.753 ocorrências de problemas de acordo com a categorização supracitada. Verifica-se que o número de problemas é maior do que o número de contatos em que foram detectados problemas, pois ocorreram casos em que, em um contato, foi detectado mais de um problema, por exemplo: licitação deserta e falta de informações sobre licitação ou obra.

Dentre os problemas detectados, mais da metade (51,6%) referem-se à falta de informações sobre a licitação ou sobre a obra. O segundo problema mais frequente consiste na ausência de cadastramento de fiscal da obra, seguida pela falta de assinatura do Termo de Compromisso, conforme ilustra a figura 16.

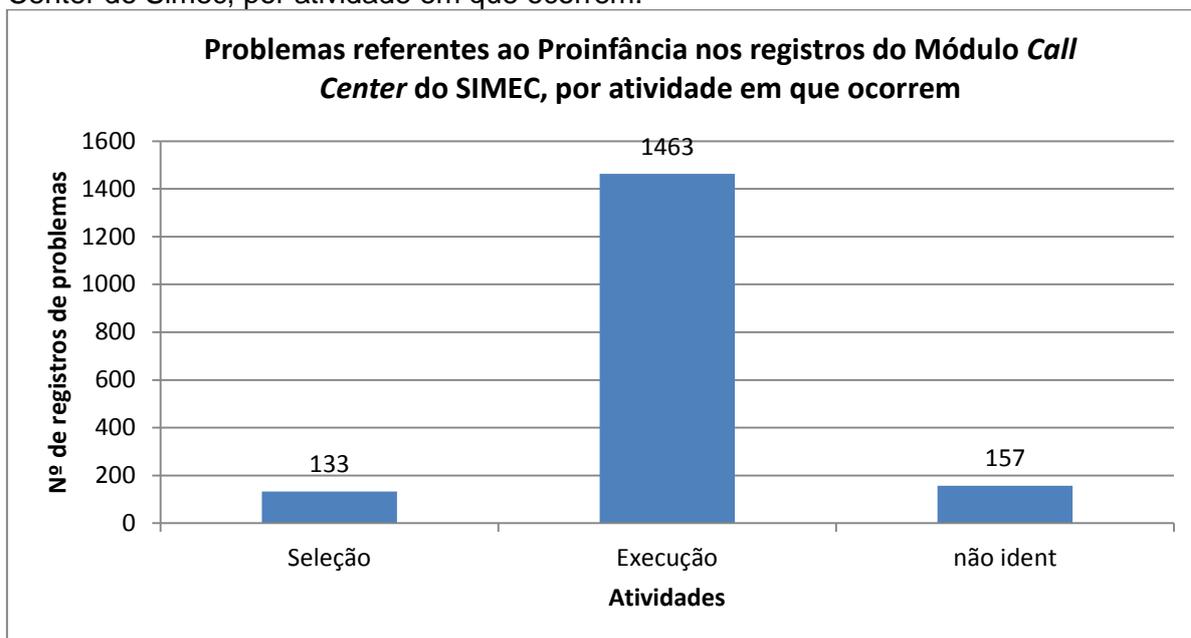
Figura 16 - Frequência dos problemas registrados de contatos do módulo *Call Center* do Simec, por categorias.



Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do módulo *Call Center* do Simec.

Com relação às atividades em que ocorrem os problemas, a maior parte se refere à fase de execução (Figura 17). A grande quantidade de problemas detectados na fase de execução já era de se esperar, tendo em vista que o módulo é utilizado para registrar os contatos realizados com municípios que tiveram obras aprovadas. Como a aprovação da obra é uma das últimas subatividades da seleção, então é natural que no Módulo *Call Center* constem mais informações da atividade posterior, ou seja, a execução.

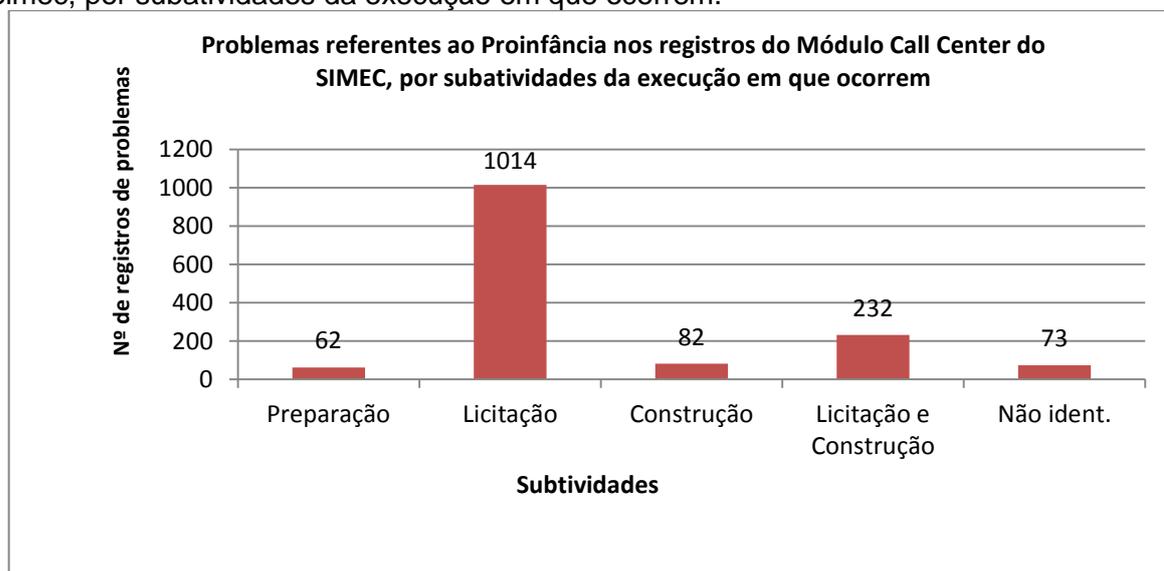
Figura 17 - Frequência de problemas referentes ao Proinfância nos registros do módulo Call Center do Simec, por atividade em que ocorrem.



Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do módulo *Call Center* do Simec.

As análises realizadas permitiram detalhar em quais subatividades da execução ocorrem os problemas, conforme o especificado na figura 18. Observa-se que mais da metade deles acontecem na subatividade licitação, o que corresponde a uma quantidade maior do que a metade de todos os problemas encontrados.

Figura 18 - Problemas referentes ao Proinfância nos registros do módulo Call Center do Simec, por subatividades da execução em que ocorrem.



Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do módulo *Call Center* do Simec.

Os problemas detectados referem-se a 924 municípios de 26 estados da federação. Como os municípios brasileiros possuem características diversas, população, dimensão geográfica, gestão, dentre outras. Optou-se por proceder à análise dos dados também se considerando os grupos do PAC 2 a que pertencem esses municípios. A divisão foi realizada pelo Grupo Gestor do PAC2 (GPAC) e seguem os critérios definidos no Quadro 14.

Grupos	Quantidade de Municípios	Caracterização dos Municípios	% da População
G1	487	<ul style="list-style-type: none"> • Mun. das 11 Regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos) • Mun. com mais de 70 mil habitantes nas regiões N, NE e CO • Mun. com mais de 100 mil habitantes nas regiões S e SE 	60%
G2	223	<ul style="list-style-type: none"> • Mun. com população entre 50 e 70 mil habitantes nas regiões N, NE e CO • Mun. com população entre 50 e 100 mil habitantes nas regiões S e SE 	8%
G3	4.855	• Demais municípios	32%

Quadro 14 - Divisão dos grupos do PAC.
Fonte: GPAC.

A opção por essa categoria analítica decorre exatamente do fato de o Proinfância ser executado no âmbito do PAC 2, e a referida divisão permitir o agrupamento de municípios com características semelhantes.

Com relação às atividades em que ocorrem os problemas, independente do grupo do PAC a que pertencem os municípios, não se percebe uma diferença significativa, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Atividades em que ocorrem os problemas identificados em municípios com base nos registros do módulo Call Center do Simec.

Atividade	Grupo 1 - 2011 (n=238)		Grupo 2 - 2011 (n=84)		Grupo 3 - 2011 (602)	
	Nº de mun.	%	Nº de mun.	%	Nº de mun.	%
Seleção	45	18,9%	9	10,7%	59	9,8%
Execução	192	80,7%	69	82,1%	502	83,4%
Não identificado	41	17,2%	13	15,5%	82	13,6%

Fonte: Elaboração própria, com base nos registros dos contatos do módulo Call Center do Simec.

A mesma tendência observada nas atividades pode ser verificada também nos problemas propriamente ditos, ou seja, há pouca variação entres os principais problemas identificados em relação aos grupos do PAC (Tabela 5). A exceção consiste em pequenas diferenças entre o percentual de municípios do grupo 3 que apresenta problemas de **Falta de informações sobre licitação ou obra**, que é menor que nos grupos 1 e 2. No entanto ainda assim, esse problema é significativo para o grupo 3, pois ocorre em 67,1% dos municípios.

Dentre os principais problemas, apenas mais duas constatações merecem destaque: a primeira diz respeito à **Falta assinatura do Termo de compromisso**, mais frequente no G1 do que nos demais grupos, e a segunda refere-se aos problemas com **Ausência de cadastramento de fiscal da obra**, que são mais frequentes no grupo 2. No entanto, não se pode considerar que essas diferenças sejam de significativas ao ponto de se afirmar que a ocorrência dos problemas esteja relacionada ao porte dos municípios.

Tabela 5 - Problemas identificados em municípios com base nos registros do módulo *Call Center* do Simec.

Problemas	Grupo 1 - 2011 (n=238)		Grupo 2 - 2011 (n=84)		Grupo 3 - 2011 (602)	
	Nº de mun.	%	Nº de mun.	%	Nº de mun.	%
Problemas com terreno	6	2,5%	2	2,4%	10	1,7%
Licitação Deserta	14	5,9%	3	3,6%	22	3,7%
Informações imprecisas ou inseridas em local equivocado	19	8,0%	7	8,3%	89	14,8%
Falta de informações sobre licitação ou obra	178	74,8%	62	73,8%	404	67,1%
Falta assinatura do Termo de compromisso	44	18,5%	9	10,7%	58	9,6%
Dificuldade ou lentidão na licitação	13	5,5%	0	0,0%	15	2,5%
Dificuldade com o SIMEC (utilização, senha ou cadastramento de fiscal)	13	5,5%	3	3,6%	16	2,7%
Ausência de cadastramento de fiscal da obra	88	37,0%	41	48,8%	222	36,9%

Fonte: Elaboração própria com base nos registros do módulo *Call Center* do Simec.

A seguir o resumo (quadro 15) com os principais problemas apontados nos registros do módulo *Call Center* do Simec, bem como a etapa e atividades em que acontecem.

Etapa	Atividade	Problemas Identificados nos registros do Módulo Call Center do Simec
Implementação	Planejamento	Não identificado problema.
	Seleção	- Falta assinatura do Termo de compromisso - Atraso ou falta de pagamento de parcelas
	Execução	- Abandono de obra - Ação contra a licitação - Ausência de cadastramento de fiscal da obra - Dificuldade ou lentidão na licitação - Falta de informações sobre licitação ou obra - Lentidão na obra - Licitação Deserta - Obra paralisada - Problemas com a habilitação da empresa vencedora - Problemas com terreno - Rescisão de contrato - Recurso insuficiente
	Monitoramento	- Falta de informações sobre licitação ou obra - Informações imprecisas ou inseridas em local equivocado
	Mais de uma atividade ou não identificado	- Atraso ou falta de pagamento de parcelas - Depósito errado de recursos - Dificuldade com o SIMEC (utilização, senha ou cadastramento de fiscal) - Dificuldade em receber informações do FNDE - Informações imprecisas ou inseridas em local equivocado

Quadro 15 - Problemas detectados nos registros de contatos do Módulo *Call Center* do Simec por etapa e atividades em que ocorrem.

Fonte: Elaboração própria.

4.2.3 Problemas apontados nos relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União

De forma complementar às entrevistas realizadas com os gestores e as informações dos contatos entre FNDE e prefeituras municipais foram analisadas também os relatórios de auditoria da CGU.

As constatações referentes aos 80 relatórios analisados geraram 37 categorias de problemas. Esses problemas estão relacionados diretamente a três subatividades na atividade Execução, quais sejam: preparação, licitação e construção. Outra categoria teve de ser criada, pois ocorreram constatações que não se relacionavam a nenhuma dessas subatividades específicas ou ocorria independentemente da subatividade, essas categorizações foram denominadas: **não identificada a subatividade ou ocorre em atividades diversas**.

Constatações dos relatórios de auditoria	Codificação
Atraso na execução de item de serviço ou obra	ATROBRA
Atraso na liberação dos recursos federais	ATRLIBRECU
Ausência ou atraso de ART de execução ou acompanhamento	AUSART
Ausência de ensaio geotécnico (sondagem do terreno)	AUSSOND
Ausência de fiscal ou deficiência/ausência de fiscalização	AUSFISC
Ausência de indicação do nº de convênio em documento comprobatório de despesa	AUSNCON
Ausência de termo aditivo e ou garantia de recursos	AUSADTREC
Ausência ou falha de notificação da liberação de recursos federais	AUSFALHLIBREC
Ausência, falha ou erro na aplicação financeira de recursos federais	AUSFALIBREC
BDI ausência de detalhamento no edital ou propostas	AUSBDI
Boletins de obra falhos ou ausentes	BOLFALHO
Contrapartida não integralizada	CONTRANINTEG
Contratação ou adjudicação acima ou diferente do orçamento	CONTSUPORÇ
Contratação ou execução ou de obra com custos superiores ao SINAPI (sobrepço)	CONSUPSINAPI
Demanda não comprovada para a construção da creche	DEMANCOMP
Desvio de Recursos	DESVREC
Edital sem limite máximo de valor	EDITSEMLIM
Falhas de formalização ou de procedimentos licitatórios	FALHALICIT
Falhas na especificação de itens ou na elaboração do orçamento	FALHAORÇ
Falhas na publicação do edital	FALHAPUBLEDI
Falta de disponibilização ao cidadão de consulta ao extrato do convênio	EXTRANAODISP
Indícios de fraude, favorecimento, conluio ou combinação de propostas na licitação	FRAUDLICIT
Irregularidades na execução da obra	IRREGCONST
Licenciamento ambiental ausente	LICENAMBAUSENT
Morosidade para realização da licitação	MOROLICIT
Movimentação ou cobrança indevida na conta do Convênio	MOVINDEVCC
Não aplicação de sanção (garantia prevista em edital) por atraso ou inexecução de obra	NAPLICSANÇ
Não disponibilização de documentação ou informação à equipe de auditoria	NAODISPDIC
Obra paralisada	OBRAPARAL
Obra sem matrícula do INSS	OBRASINSS
Obras com defeitos, má qualidade ou em desacordo com o projeto	OBRADEF
Orientação incorreta por parte do FNDE (indícios)	ORINCOFNDE
Pagamento de serviços não executados	PGTOSERVNEXE
Problemas de dominialidade ou inadequação terreno (não comprovação ou constatação de que é de terceiros)	PORBTERRE
Reajuste indevido de contrato	REAJUSTINDEV
Restrição ou comprometimento ao caráter competitivo da licitação	RESTCOMPLICT
Utilização indevida dos valores do convênio	UTILZINDEREC

Quadro 16 - Problemas detectados nos relatórios de auditoria da CGU referentes ao Proinfância e a sua respectiva codificação.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de auditoria da CGU.

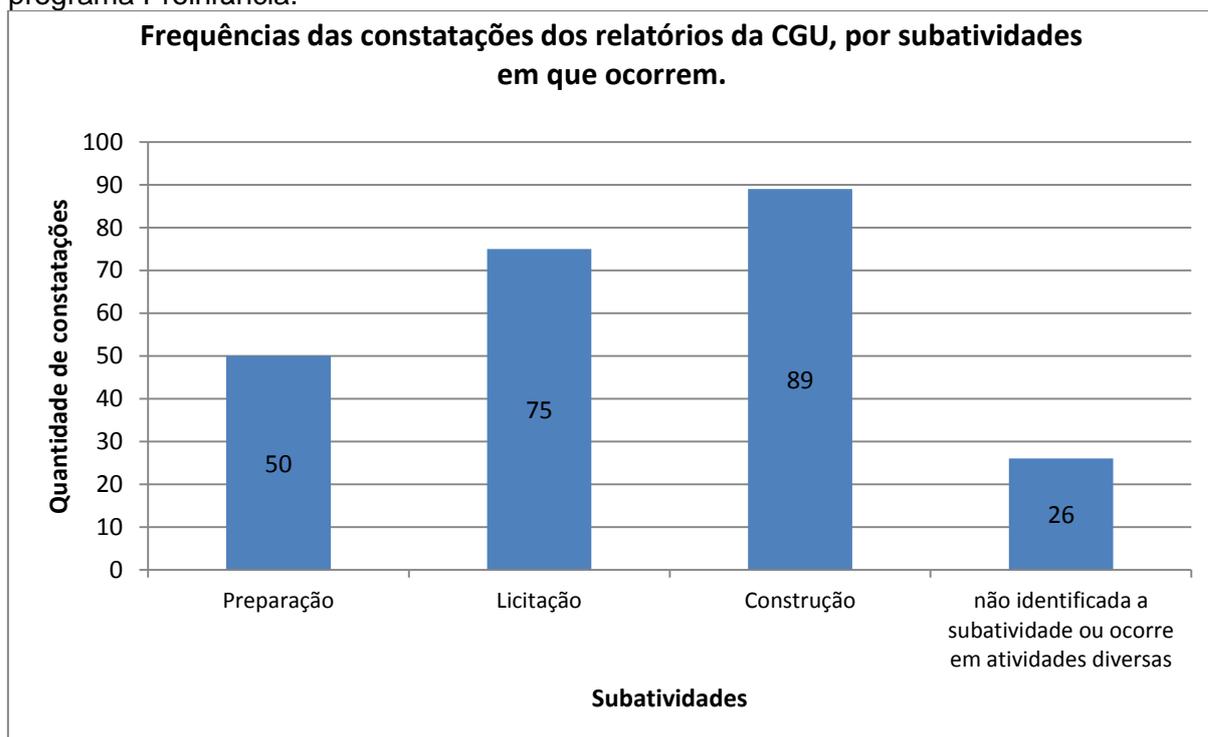
Para efeito deste trabalho consideram-se as constatações como problemas para a atividade de **execução** do Proinfância. Isso porque como se tratam de

relatórios de auditoria de obras da primeira fase (Pré-PAC), para a atividade de execução não houve grandes alterações quando comparada à fase do Pré-PAC. No entanto, planejamento, seleção e monitoramento sofreram alterações significativas entre uma fase e outra e, qualquer análise a respeito dessas atividades estaria obsoleta e teria pouca relevância para a definição do monitoramento da fase PAC 2 do Proinfância.

Ressalta-se também que os relatórios possuem constatações mais detalhadas sobre a atividade de execução, o que permite analisar com mais precisão em que subatividades ocorrem os respectivos problemas.

A primeira análise dos dados aponta que a maior parte dos problemas está relacionada à subatividade de construção, seguido pela licitação, conforme mostra a figura 19.

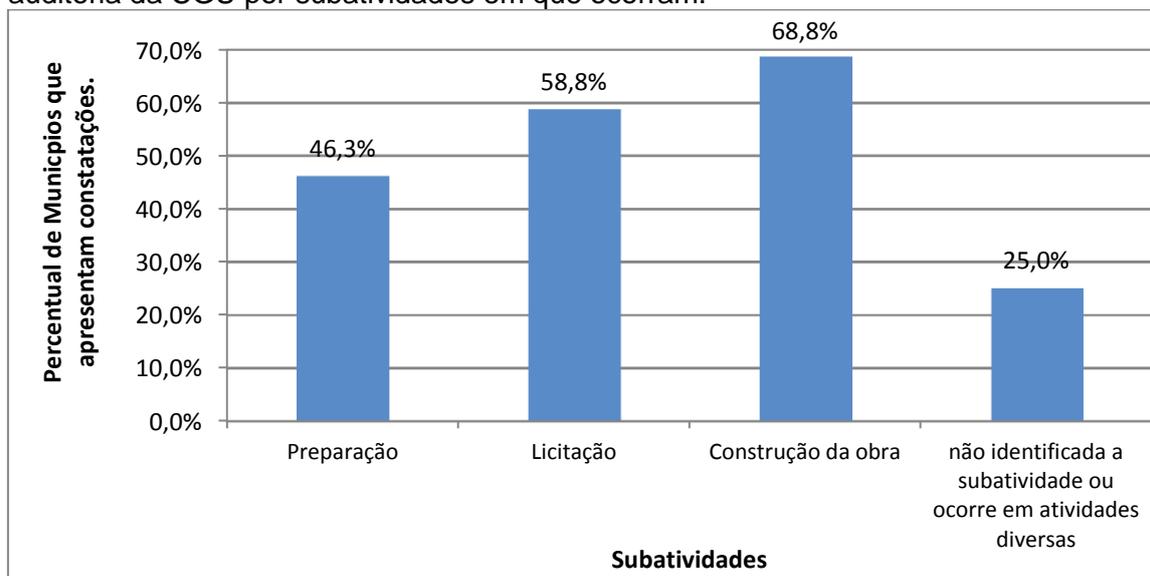
Figura 19 - Frequência das constatações dos relatórios de auditoria da CGU, referentes ao programa Proinfância.



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de auditoria da CGU.

A subatividade de construção também aparece como problema na maioria dos municípios analisados (68,8%). Mas ressalta-se que 58,8% dos municípios analisados também apresentam problemas na fase de licitação, conforme revela a figura 20.

Figura 20 - Percentual dos municípios que apresentam problemas conforme relatórios de auditoria da CGU por subatividades em que ocorram.



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de auditoria da CGU.

Quando se compara por porte do município segundo os grupos do PAC 2 (tabela 6) pode-se observar que independente do porte, a subatividade de construção aparece também como a maior parte dos problemas, seguida pela licitação. Os municípios do grupo 3 também apresentam muitos problemas relacionados à subatividade de planejamento, em percentual maior que nos demais grupos.

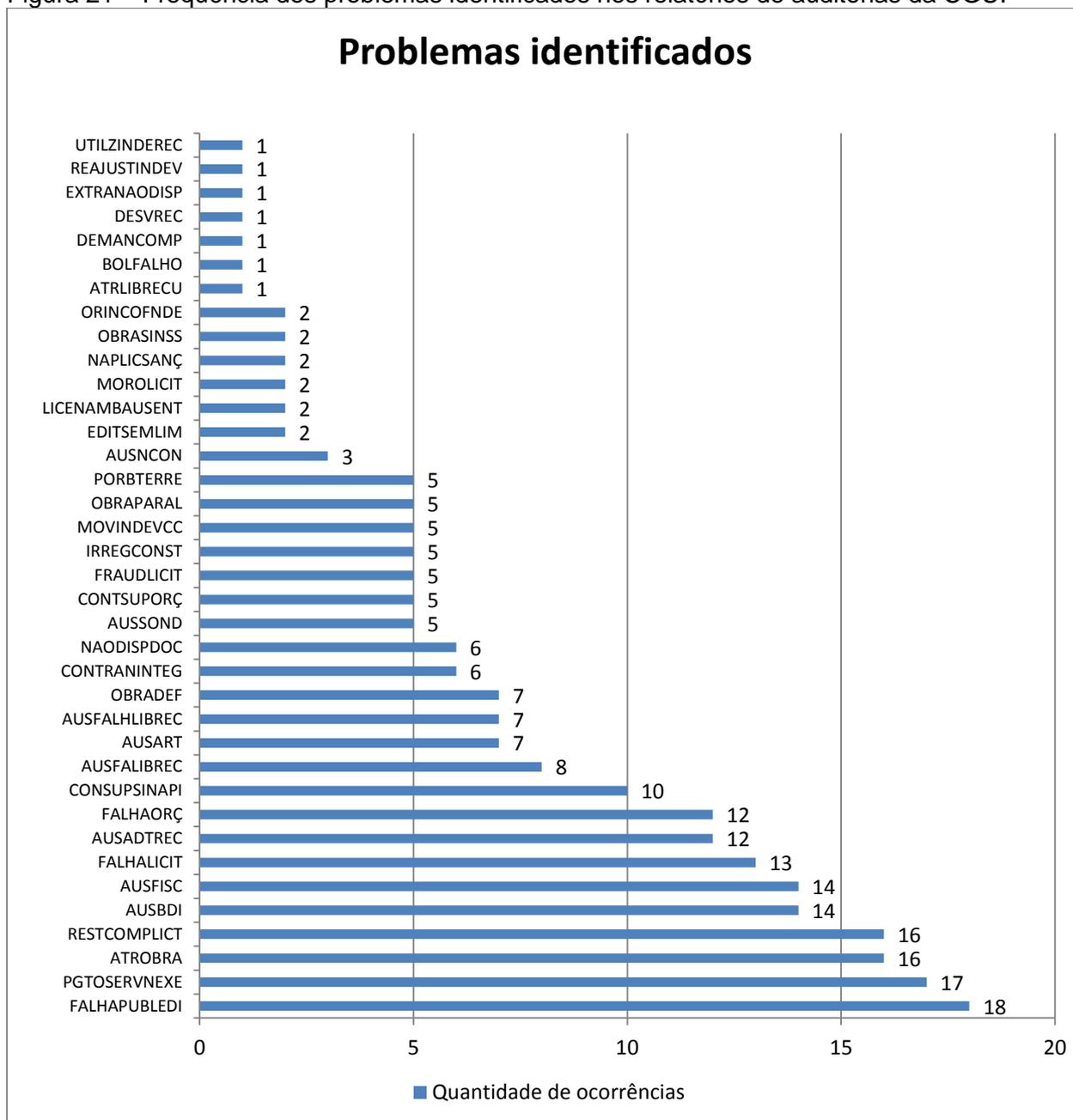
Tabela 6 - Principais subatividades em que são encontrados os problemas em municípios fiscalizados pela CGU referente ao programa Proinfância.

	Grupo 1 (n=10)		Grupo 2 (n=6)		Grupo 3 – 2011 (n=64)	
Planejamento da obra	3	30,0%	1	16,7%	33	51,6%
Licitação	6	60,0%	4	66,7%	37	57,8%
Construção da obra	8	80,0%	4	66,7%	43	67,2%
Não Ident. ou ocorre em fases diversas	6	60,0%	3	50,0%	11	17,2%

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de auditoria da CGU

Com relação às constatações, as mais frequentes se relacionam a: falhas na publicação do edital (FALHAPUBLEDI); pagamento de serviços não executados (PGTOSERVNEXE); atraso na execução de item de serviço ou obra (ATROBRA) e restrição ou comprometimento do caráter competitivo da licitação (RESTCOMPLICT), conforme figura 21.

Figura 21 – Frequência dos problemas identificados nos relatórios de auditorias da CGU.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de auditoria da CGU.

Quando se analisa os principais problemas que ocorreram por grupo de municípios observa-se que o percentual de municípios com determinados tipos de problemas difere com relação ao grupo a que pertencem (Tabela 7), pois nos

municípios do Grupo 1, observa-se mais problemas com atrasos na execução de item ou serviços da obra e problemas na aplicação financeira dos recursos federais.

Tabela 7 - Principais problemas identificados em municípios fiscalizados pela CGU em relação ao Proinfância por grupos do PAC 2.

Principais Problemas Identificados	Principais Problemas identificados nos municípios por grupos do PAC 2		
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Constatações dos relatórios de auditoria	n=10	n=6	n=64
Falhas na publicação do edital	10%	33%	23%
Pagamento de serviços não executados	20%	0%	23%
Atraso na execução de item de serviço ou obra	30%	50%	16%
Restrição ou comprometimento ao caráter competitivo da licitação	20%	0%	22%
Ausência de fiscal ou deficiência/ausência de fiscalização	20%	0%	19%
BDI ausência de detalhamento no edital ou propostas	10%	17%	19%
Falhas de formalização ou de procedimentos licitatórios	0%	33%	17%
Ausência de termo aditivo e ou garantia de recursos	0%	17%	17%
Falhas na especificação de itens ou na elaboração do orçamento	0%	0%	19%
contratação ou execução ou de obra com custos superiores ao SINAPI (sobrepço)	20%	0%	13%
Ausência, falha ou erro na aplicação financeira de recursos federais	30%	17%	6%
Ausência ou atraso de ART de execução ou acompanhamento	10%	0%	9%
Ausência ou falha de notificação da liberação de recursos federais	20%	0%	8%
Obras com defeitos, má qualidade ou em desacordo com o projeto	0%	0%	11%

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de auditoria da CGU.

Nos municípios do grupo 2 analisados, metade deles apresenta atraso na execução de item de serviço ou obra. Seguido desse problema, é possível constatar problemas relacionados à licitação, seja na falha de publicação de edital seja na formalização ou de procedimentos licitatórios. Para os municípios do grupo 3, há todos os tipos de problemas, bem como as falhas na publicação do edital, pagamentos de serviços não executados e restrição ou comprometimento ao caráter competitivo da licitação.

Comparado com os municípios dos grupos 1 e 2, são menos frequentes no grupo 3, atrasos na execução de item de serviço ou obra, mas nos municípios do grupo 3, por sua vez, são mais frequentes problemas relacionados à subatividade de preparação. Ou seja, aquele que ocorre antes da licitação, por exemplo, problemas de falhas na especificação de itens ou na elaboração do orçamento que apareceu em 19% dos municípios do grupo 3, o que não foi constatado em municípios dos

demais grupos. Algo semelhante ocorre com problema de obras com defeitos, má qualidade ou em desacordo com o projeto, que não se constata nos municípios dos grupos 1 e 2, mas ocorre em 11% dos municípios do grupo 3.

A seguir, apresenta-se o quadro 17 com um resumo com dos principais problemas apontados nos relatórios de auditoria da CGU referente ao Proinfância, bem como as atividades e subatividades a que esses problemas se relacionam.

Etapa/ Atividade	Subatividade	Problemas apontados nos relatórios de auditoria da CGU.
Implementação /Execução	Preparação	<ul style="list-style-type: none"> -Atraso na liberação dos recursos federais -Ausência de ensaio geotécnico (sondagem do terreno) -Ausência de termo aditivo e ou garantia de recursos -Ausência ou falha de notificação da liberação de recursos federais -Contrapartida não integralizada -Demanda não comprovada para a construção da creche -Falhas na especificação de itens ou na elaboração do orçamento -Falta de disponibilização ao cidadão de consulta ao extrato do convênio -Problemas de dominialidade ou inadequação do terreno (não comprovação ou constatação de que é de terceiros)
	Licitação	<ul style="list-style-type: none"> -BDI ausência de detalhamento no edital ou propostas -Contratação ou adjudicação acima ou diferente do orçamento -Edital sem limite máximo de valor -Falhas de formalização ou de procedimentos licitatórios -Falhas na publicação do edital -Indícios de fraude, favorecimento, conluio ou combinação de propostas na licitação -Morosidade para realização da licitação -Restrição ou comprometimento ao caráter competitivo da licitação
	Construção	<ul style="list-style-type: none"> -Atraso na execução de item de serviço ou obra -Ausência ou atraso de ART de execução ou acompanhamento -Ausência de fiscal ou deficiência/ausência de fiscalização -Ausência de indicação do nº de convênio em documento comprobatório de despesa -Boletins de obra falhos ou ausentes contratação ou execução ou de obra com custos superiores ao SINAPI (sobrepço) -Irregularidades na execução da obra -Não aplicação de sanção (garantia prevista em edital) por atraso ou inexecução de obra -Obra paralisada -Obra sem matrícula do INSS -Obras com defeitos, má qualidade ou em desacordo com o projeto -Pagamento de serviços não executados
	Não ident./ocorre em subativ. diversas	<ul style="list-style-type: none"> -Ausência, falha ou erro na aplicação financeira de recursos federais -Desvio de Recursos -Licenciamento ambiental ausente -Movimentação ou cobrança indevida na conta do convênio -Não disponibilização de documentação ou informação à equipe de auditoria -Orientação incorreta por parte do FNDE (indícios) -Reajuste indevido de contrato -Utilização indevida dos valores do convênio

Quadro 17 - Principais problemas detectados no Proinfância com base nos relatórios de auditoria da CGU.

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de auditoria da CGU.

4.2.4 Pontos críticos do Proinfância.

As três fontes de informações utilizadas para a análise dos principais problemas da implementação do Proinfância (entrevistas, registro de ligações e relatórios de auditoria da CGU) não são exaustivas nem excluem estudos futuros de outras fontes de informações. No entanto, são bastante abrangentes e complementares entre si na medida em que possuem informações dos diversos atores do programa (federais e municipais) e têm características bem diversas. Por exemplo, a abrangência do relatório dos contatos com nível de detalhamento maior quando comparada à dos relatórios de auditoria da CGU que abarcou 80 municípios.

As entrevistas permitiram que os gestores federais expusessem suas opiniões a respeito dos problemas que enfrentam ou podem enfrentar na formulação e implementação do programa e isso não seria contemplado pelas demais fontes.

Devido às características distintas das fontes de informações utilizadas, bem como das suas técnicas de análise, fez-se necessário que as informações sobre os problemas encontrados fossem analisadas de forma interpretativa a fim de apontar os pontos críticos do Proinfância.

Para a referida compilação, elencaram-se os principais problemas por atividade e subatividade em que ocorrem, considerando-se como principais problemas aqueles que ocorrem com maior frequência, aqueles mais recorrentes entre os municípios e os que, ainda que menos frequentes, possam comprometer a construção e o funcionamento da unidade de educação infantil.

A) Planejamento

Na atividade de planejamento, é importante ponderar que o primeiro ponto que pode ser considerado crítico, é na definição dos municípios ou regiões dentro dos municípios que serão priorizadas para o atendimento pelo Proinfância. Uma má definição pode comprometer sobremaneira a efetividade da política de educação infantil, na medida em que, caso haja equívocos, as unidades de educação infantil podem ser construídas em municípios ou regiões com menos déficit de atendimento em detrimento de regiões com menos matrículas.

Outro problema que foi apontado na fase de planejamento foi a indefinição sobre os prazos da seleção. Não se considera que esse seja um problema relevante, pois parece ser apenas uma demanda de organização administrativa do FNDE e MEC, pois nas duas primeiras seleções, independente dessa definição clara de prazos, as metas de aprovações foram superadas.

B) Seleção

Na etapa de seleção, na concepção dos gestores federais, as dificuldades das prefeituras encontrarem terrenos e a fragilidade com as informações dos terrenos são praticamente os únicos problemas. Esse pode ser considerado um ponto importante, pois caso não sejam encontrados terrenos por parte dos proponentes, está inviabilizada a participação no programa. Ressalta-se, entretanto que, como as metas de aprovações têm sido superadas ano a ano, esse parece não ser um problema generalizado e que afete substancialmente a execução do programa.

Já nas constatações realizadas com base nas ligações telefônicas, na atividade de seleção, detectou-se que a falta de assinatura do Termo de Compromisso foi o terceiro problema mais frequente dentre todos os problemas, com 130 ocorrências. Esse problema ocorre inclusive nos municípios de grande porte (G1) chegando a atingir 18,5% deles.

Ele pode ser considerado um ponto crítico, pois a falta de assinatura do referido termo inviabiliza o pagamento da primeira parcela e, por consequência, a continuidade de todo o programa.

C) Execução

A atividade de execução foi a que mais apresentou pontos críticos e por esse motivo, as constatações de problemas serão agrupadas em subatividade para uma análise mais precisa.

c.1) Preparação

Na subatividade de preparação da licitação, algumas das constatações da CGU, referem-se ao *modus operandi* da fase Pré-PAC do Proinfância que foi alterado com a fase PAC 2 e por isso não são consideradas como pontos críticos neste trabalho. São elas: contrapartida não integralizada (não mais a necessidade

de contrapartida por parte do município) e falta de disponibilização ao cidadão de consulta ao extrato do convênio (não se realiza mais convênios).

Ainda que não sejam muito frequentes, quando comparados a outros problemas, algumas constatações merecem destaque por inviabilizarem ou comprometerem a obra, quando eles ocorrem, são eles: atraso na liberação dos recursos federais, ausência de termo aditivo e ou garantia de recursos, ausência de ensaio geotécnico (sondagem do terreno), além de falhas na especificação de itens ou na elaboração do orçamento.

Um problema que foi relativamente frequente nos relatórios da CGU é a ausência ou falha de notificação da liberação de recursos federais. Esse problema não foi considerado crítico, pois não afeta necessariamente as etapas posteriores nem impede a consecução dos objetivos do Proinfância.

Em suma, a liberação ou garantia de recursos para a construção e as falhas de especificação de itens para a preparação do edital da licitação podem ser considerados os pontos mais críticos nessa subatividade.

c.2) Licitação

A respeito da licitação, essa subatividade, sem dúvidas, consiste em uma das mais problemáticas, juntamente com a construção. Os gestores federais ponderam que há morosidade na licitação, essa percepção, pode ser corroborada com as constatações encontradas nas outras fontes de informações, pois são problemas de diversas ordens e frequentes que acontecem nessa subatividade.

Nos relatórios da CGU, cerca de 60% (Tabela 6) dos municípios analisados apresentaram algum tipo de constatação nessa atividade. E nos relatórios do *Call Center* dos 1.753 registros com algum tipo de problema, 1.014 (figura 18) ou o equivalente a 58,4% também se referem à subatividade licitação.

Os relatórios da CGU indicam de forma mais detalhada, fatores que podem explicar a morosidade na licitação como: falhas na publicação do edital (o problema mais frequente), restrição ou comprometimento ao caráter competitivo da licitação, ausência de detalhamento do BDI⁴² no edital ou propostas e falhas de formalização ou de procedimentos licitatórios.

⁴² BDI significa Benefícios e Despesas Indiretas, que em linhas gerais, correspondem às despesas indiretas de uma obra, por exemplo, tributos e margem de lucro. Como os demais itens de uma obra

Existem ainda outros problemas detectados que podem diminuir a eficiência do programa, especificamente no que se refere aos recursos financeiros como: edital sem limite máximo de valor, contratação ou adjudicação acima ou diferente do orçamento, indícios de fraude, favorecimento, conluio ou combinação de propostas na licitação e restrição ou comprometimento ao caráter competitivo da licitação.

Esses problemas tendem a encarecer os projetos, mas não necessariamente impedem a construção propriamente dita, o que, em tese, compromete muito mais a eficiência, e teoricamente, menos a eficácia.

Outro problema que se considera crítico é a ausência de cadastramento do fiscal da obra no Simec, que acontece em cerca de 37% dos municípios. Esse é o segundo problema mais frequente segundo os registros de ligações. Como as primeiras informações a serem inseridas pelos municípios no Simec referem-se à licitação e quem deve fazer a referida inserção são os fiscais das obras, considera-se a criticidade do problema na subatividade licitação. No entanto, esse problema afeta também a construção, pois os fiscais devem também inserir as informações no Simec sobre o andamento da obra além de comprometer a qualidade do monitoramento, como será discutido em seguida.

Pelo que foi exposto, pode-se afirmar que todo o processo licitatório, ou seja, toda a subatividade licitação deve ser considerada como um ponto crítico ao programa, pois são problemas de diversas ordens que aparecem durante todo o processo (desde a preparação e publicação do edital, até a homologação e contratação da empresa vencedora), e de forma generalizada entre os municípios participantes do programa.

c.3) Construção

Após a licitação ocorre a contratação da empresa para construir a escola financiada com recursos do Proinfância a qual denominamos de subatividade de construção. Assim como na licitação, os gestores federais apontam a morosidade na construção como um problema nessa subatividade.

Nos registros de ligações, não se identificou frequência significativa de problemas com a subatividade de construção, foram apenas nove constatações

são tabelados pelo SINAPI (Sistema de Preços Custos e Índices), a ausência de detalhamento do BDI dá margem para sobrepreço.

referentes aos seguintes problemas: abandono de obra, lentidão na obra e rescisão de contrato.

No entanto, vale ressaltar que são problemas que afetam substancialmente o programa, pois inviabilizam a sua continuidade ou atrasam sobremaneira a geração de novas vagas de educação infantil, tão importantes para que as metas sejam cumpridas (PPA 2012-2015 e PNE). Além do que os atrasos tendem a encarecer a obra e comprometer a eficiência do programa.

Os problemas com atraso na execução de item de serviço ou obra e pagamento de serviços não executados, são os mais frequentes nos relatórios da CGU quando se trata da subatividade de construção. Pagamentos por serviços não executados tratam-se, na realidade, de falhas de controle interno ou indícios de fraude nos municípios e consiste basicamente no pagamento antecipado de serviços à construtora.

Entende-se que, *a priori*, esse pagamento antecipado não chega a ser um ponto crítico apesar da sua frequência, pois não interfere necessariamente na eficácia do programa. Entretanto, os atrasos nas obras, que aparecem em 16 dos 80 municípios analisados, será considerado um ponto crítico em virtude da sua frequência e da sua capacidade de comprometer a efetividade e eficiência do Proinfância.

A ausência de fiscais ou de fiscalização é outro problema que ocorre durante a construção. Esse problema pode conduzir a outros como o pagamento de serviços não executados e a má qualidade da obra.

De forma geral, pode-se considerar toda a subatividade de construção crítica ao programa, pois nela acontecem com frequência diversos tipos de problemas que impactam diretamente a conclusão e o funcionamento das creches e pré-escolas.

Não é escopo deste trabalho analisar se os erros e problemas que ocorrem, principalmente nas subatividades de licitação e construção, são erros por incapacidade técnica dos municípios (como indicam os gestores federais), ou se são em alguma medida propositais de modo a favorecer a corrupção (como apontam algumas constatações da CGU). Contudo fica evidente que essas duas subatividades, certamente, podem ser consideradas as mais críticas do programa, não só pela frequência em que ocorrem os problemas, como pela quantidade de problemas distintos constatados e também pela capacidade de comprometer toda a consecução dos objetivos do programa.

D) Monitoramento

A atividade de monitoramento é basicamente inerente aos gestores federais, mais especificamente ao MEC e FNDE. No entanto, conforme discutido no capítulo 2, as atividades de monitoramento prescindem de informações, geralmente periódicas, além de confiáveis e válidas. Com isso é comum que os problemas no monitoramento refiram-se às informações, como foi constatado nas entrevistas, que apontam problemas com a tempestividade das informações.

A falta de informações sobre a licitação ou obra foi o problema mais recorrente nos registros das ligações do módulo *Call Center* do Simec, essa foi uma constatação em cerca de 70% dos municípios com obras aprovadas do Proinfância (tabela 5). A imprecisão de dados ou informações que foram inseridas em locais errados dentro do SIMEC é outro problema que afeta o monitoramento, pois diminui a qualidade das informações disponíveis e dificulta a consulta de forma tempestiva.

É possível inferir que a ausência ou as falhas nas informações podem ser reflexo de outro problema muito frequente que é a falta de cadastramento do fiscal da obra, pois são os fiscais das obras os responsáveis por realizarem as vistorias e inserirem as informações no Simec.

Subatividade diversas da execução

Alguns dos problemas detectados aconteceram ou podem acontecer em mais de uma subatividade ou ainda não está necessariamente relacionada a uma subatividade específica da execução. Dentre esses problemas pode-se citar: o atraso ou falta de pagamento de parcelas e o depósito errado de recursos que pode acontecer na preparação, licitação ou construção.

Dificuldades com a utilização do Simec, movimentação ou cobrança indevida na conta corrente, a ausência, falha ou erro na aplicação dos recursos financeiros e orientação incorreta por parte do FNDE também são problemas que podem acontecer desvinculados de uma subatividade específica, mas que tendem a afetar a atividade de execução. Ainda que não sejam necessariamente frequentes, esses problemas, somados aos demais que já ocorrem na execução, corroboram o fato de essa ser a atividade mais problemática do Proinfância e tendem a comprometer ainda mais a efetividade.

O quadro 18 apresenta de forma compilada, após a análise realizada das três fontes de informações, os pontos que foram considerados críticos nas etapas e atividades do Proinfância.

Etapa	Atividade	Subatividade	Problemas considerados como críticos.
Implementação	Planejamento	Definição de Critérios	- Incapacidade de considerar as especificidades de cada município.
	Seleção	Cadastramento de projetos	- Dificuldades em encontrar terrenos - Fragilidade das informações referentes a terrenos
		Assinatura dos termos de compromisso.	- Falta de assinatura dos termos de compromisso
	Execução	Preparação	- Atraso na liberação dos recursos federais - Ausência de ensaio geotécnico (sondagem do terreno) - Ausência de termo aditivo e ou garantia de recursos - Falhas na especificação de itens ou na elaboração do orçamento
			Licitação
		Construção	- Atraso na execução de item de serviço ou obra (morosidade) - Ausência de fiscal ou deficiência/ausência de fiscalização - Obra paralisada - Rescisão de contrato - Irregularidades na execução da obra - Obras com defeitos, má qualidade ou em desacordo com o projeto.
		Fases Diversas	- Atraso ou falta de pagamento de parcelas - Utilização indevida dos valores do convênio
	Monitoramento	Coleta de informações	- Falta de informações sobre monitoramento ou obra - Imprecisão de informações ou informações inseridas em locais errados.

Quadro 18 - Pontos críticos do Proinfância por atividade em que ocorrem.

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Melhorias necessárias

Diante do exposto fica evidente que algumas melhorias são necessárias, tanto em âmbito federal, quanto municipal para melhorar a implementação do programa Proinfância.

Não se pretende apresentar uma lista exaustiva de soluções de problemas, mas sim realizar proposições que auxiliem na solução ou minimização dos pontos críticos detectados. Pondera-se ainda que as proposições que se seguem podem ser melhoradas, caso sejam discutidas com os atores do programa. Sobretudo foram buscadas alternativas que possam ser de fácil aplicação tanto do ponto de vista técnico como financeiro, ou seja, soluções em certa medida simples e baratas de implementação viável.

Seguindo a mesma lógica das seções anteriores, as proposições, bem como as respectivas justificativas seguirão a estruturação já adotada nas seções anteriores, ou seja, em atividades e subatividades.

Planejamento

O único problema considerado crítico refere-se à dificuldade de os gestores federais considerarem as especificidades dos municípios brasileiros na definição dos critérios de atendimento.

Considera-se importante que o governo federal amplie essa capacidade de considerar as especificidades dos municípios por meios de instrumentos como o monitoramento e a avaliação do próprio programa. Desse modo, os problemas e as especificidades de cada município poderiam ser consideradas na definição dos critérios.

Dados administrativos do próprio Proinfância podem ser úteis no entendimento dessas especificidades, principalmente se forem associadas a outros levantamentos. A título de exemplificação, podemos utilizar o problema com terreno que aparece na atividade de seleção. Municípios que são priorizados, mas que não participam da seleção do programa podem estar com esse tipo de problema.

O ministério tem condições de fazer o levantamento de quais são esses municípios e fazer análises que averiguem se a não participação dos municípios se referem a dificuldade de localizar terrenos que se enquadrem nos critérios dos programas e buscar soluções para isso.

Avaliação do Proinfância, seja como etapa do ciclo ou como atividade gerencial, não foi observada nos levantamentos realizados, com isso, é importante que se busque realizar avaliação que poderá, não somente auxiliar nas atividades de planejamento, como em tantas outras.

Atividades de avaliação (principalmente as que preveem atividades *in loco*) podem ser relativamente caras, no entanto se fazem necessárias, e se comparadas com o vulto de recursos previstos para o programa (R\$ 7,1 bilhões) podem ser consideradas baratas.

Além da definição de avaliações em determinadas atividades e aprimoramentos na atividade de monitoramento, é importante ampliar as ferramentas de diagnóstico e, até mesmo realizar seminários do programa para a discussão com os demais *stakeholders* de modo que se possa, se não sanar, ao menos minimizar a criticidade deste problema de incapacidade do governo federal de considerar as especificidades dos municípios.

Seleção

Na atividade de seleção, problemas com terrenos foram referidos. Ainda que as seleções tenham cumprido as metas estipuladas nos dois primeiros anos de seleção do PAC 2, eles podem ser recorrentes em alguns municípios, principalmente em grandes cidades onde os terrenos disponíveis tendem a ser muito caros, muitas vezes até mais caros do que o próprio valor a ser recebido do governo federal.

Além das soluções elencadas na seção sobre planejamento, é importante ponderar que se faz necessário incrementar o mecanismo de coleta de informações sobre os terrenos, que nesse caso é o Simec. Mas também vale ponderar que inclusive nos municípios que possuem terrenos legalizados, mas fora das exigências do programa, é importante buscar alternativas para além dos dois projetos padronizados (tipos B e C), que viabilizem o atendimento desses municípios e que permitam o atendimento escolar infantil.

Para questões relativas à assinatura dos Termos de Compromisso, a própria utilização do Simec para dar celeridade esse processo foi uma solução adotada pelo MEC e FNDE. Anteriormente, os termos que eram assinados e enviados via correios podem ser assinados no próprio Simec pelos prefeitos que possuem senha. Eles constituem uma maioria, pois é a mesma senha utilizada em outros módulos.

Outra medida adotada foi a realização de telefonemas (por exemplo, os registrados no módulo *Call Center*) para as prefeituras informando a disponibilização e os procedimentos para a referida assinatura.

Essas medidas são suficientes para sanar o problema desde que haja o prosseguimento. Pondera-se que a utilização de sistemas como o Simec, por parte das prefeituras tende a ser aperfeiçoada com o passar dos anos e que esse problema tenda a ser diminuído, caso os termos continuem a serem assinados eletronicamente via Simec.

Execução

Na subatividade de **preparação**, é possível perceber que o atraso na liberação dos recursos bem como a ausência de garantia de recursos foi um dos problemas que apareceu com mais frequência nos relatórios da CGU, ou seja, problemas frequentes na fase Pré-PAC.

Com relação à fase PAC 2, de todas as ocorrências de problemas que foram encontrados, três referiam-se à insuficiência de recursos, duas a depósitos realizados em contas erradas, e sete referiam a falta de pagamento (figura 16). Ou seja, ainda que se considere as diferenças entre as fontes de informação, percebe-se que há uma tendência de diminuição na ocorrência desse tipo de problema.

A utilização do Simec na fase de seleção e pagamento da primeira parcela e depois, para o monitoramento da obra pode ser um fator que explica essa melhora, pois conforme esclarece o coordenador da Cgest:

É importante frisar que os nossos programas de obras já existiam antes do Simec, então a gente lidava com uma estrutura toda tradicional, envio de documentos em papel, análise, formalização de processos então é importante ressaltar isso. Com o Simec a gente teve um ganho imenso em relação a tempo de análise e atingimento das metas estabelecidas. (coordenador da Cgest/FNDE).

No entanto, como o problema continua a ocorrer, ainda que em menor instância, é importante que os mecanismos de transferências de recursos e a comunicação FNDE e prefeituras sejam aperfeiçoados de forma que se possa sanar esse tipo de problema. Como a utilização do Simec já se mostrou efetiva nesse

primeiro momento, a sugestão é de aperfeiçoamento contínuo da referida ferramenta de modo que se possa sanar a questão das transferências dos recursos.

Sobre a insuficiência dos recursos, pondera-se que os projetos e os respectivos valores e planilhas orçamentárias são apresentados pelas próprias prefeituras ao FNDE. Após a aprovação, na maioria dos casos do PAC 2, os recursos da primeira parcela são liberados, após a assinatura do Termo de Compromisso. Dessa forma, em pouco tempo é possível dar início ao processo licitatório e à obra.

No entanto, constatou-se que a morosidade é recorrente tanto na licitação como na construção. Esse pode ser o fator principal para a ausência de recursos tendo em vista que processos de licitação e de construção muito morosos encarecem o projeto até pela própria inflação.

Outros problemas que encarecem o programa são os indícios de conluio e favorecimento de empresas que eliminam ou restringem o caráter competitivo da licitação. Como os projetos devem ser baseados na tabela do Sinapi⁴³, o FNDE não pode repassar recursos para a conclusão das obras nessas situações, até porque, em alguns casos, a CGU constatou sobrepreço nas obras.

Diante do exposto, as questões de falta de recursos não parecem ser, a princípio, gerados no âmbito federal e sim municipal, seja na apresentação das propostas, ou na etapa de execução. Nesse caso, há poucas sugestões a serem feitas, a não ser viabilizar processos de avaliação, até por meio dos relatórios de auditoria da CGU ou da ampliação dos mecanismos de controle.

A título de sugestão de melhoria, poderia ser feito uma espécie de cadastro de maus executores, nos quais constem os municípios que não conseguem executar o que lhes compete no âmbito do Proinfância, ou o fazem com muita morosidade. Esse cadastro pode ser relevante no sentido de não financiar novos projetos para esses municípios, até que consigam sanar os problemas já existentes. No entanto, o caráter “punitivo”, caso seja exclusivo, pode ser prejudicial à efetividade do programa e por isso sugere-se que os municípios que constem nesses cadastros também recebam assessoramento técnico de modo a não prejudicar as gestões municipais com pouca capacidade técnica.

⁴³ Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices

Com relação à **licitação** e **construção**, os problemas considerados críticos (quadro 18) possuem como características gerais a baixa capacidade técnica tanto na realização da licitação como no acompanhamento da obra. Esses problemas acabam gerando outros, por exemplo: o sobrepreço, pagamentos por itens não executados, ausência de detalhamento do BDI nos editais ou propostas e restrição ao caráter competitivo da licitação, etc.

Com relação a essa baixa capacidade técnica dos municípios, foram dois os gestores federais que ponderaram a respeito disso, são eles: a coordenadora-geral da CGIMP e o assessor da Sepac (MPOG). Este, por sua vez, ponderou ainda que não é um problema exclusivo do Proinfância.

[...] é um problema que não é típico só do MEC, mas que acontece em todos os equipamentos da área social é o município iniciar a obra, então os municípios não iniciam a obra por vários motivos, porque ele resolve, apesar de já ter o projeto já adaptado ao terreno, ele resolve mudar de terreno, ou ele faz a licitação e a licitação dá deserta, é assim, várias vezes, ou na verdade ele tem uma dificuldade no próprio processo licitatório, uma dificuldade institucional da prefeitura em fazer um processo licitatório(...), mas assim o próprio processo legal ele tem dificuldade de formular, enfim são várias as causas pelas quais o municípios não conseguem dar início a uma obra (assessor da Sepac/MPOG).

Essa constatação corrobora os dados da CGU e demonstra a incapacidade técnica dos municípios, ou seja, o assessoramento técnico do MEC/FNDE poderia até ajudar a sanar parte dos problemas. No entanto, se esse problema de incapacidade técnica ocorre não apenas para os programas do MEC, qualquer ação que se possa propor de assessoramento técnico aos municípios deve ser levada a cabo por mais de um ministério ou por uma pasta que tenha como incumbência fazer a relação com os entes federados como a Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República.

Nesse sentido, a primeira sugestão é de articulação entre os ministérios que têm programas desenvolvidos no âmbito do PAC 2, e órgão de controle como TCU e CGU, de modo a propiciar algum tipo de assessoramento técnico aos municípios para diminuir a quantidade e a frequência de problemas que acontecem na execução do programa. Manuais do tipo passo-a-passo podem ser úteis principalmente no que se refere à realização do processo licitatório.

Outra sugestão para sanar ou reduzir os diversos problemas encontrados na etapa de execução, é a utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, para executar o Proinfância. O RDC foi instituído por meio da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 e tem como objetivos:

- I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- III - incentivar a inovação tecnológica; e
- IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública. (BRASIL, 2011).

O RDC, de forma resumida, permite certa agilidade e facilita alguns dos processos licitatórios, inclusive permite a realização do processo licitatório por meio eletrônico. Mas além dessas vantagens, o RDC permite a utilização de sistema de registro de preços e pré-qualificação permanente que são procedimentos auxiliares das licitações e que, em linhas gerais, permite que o governo federal faça a licitação das obras e os entes federados possam aderir posteriormente.

Esse regime diferenciado permite que o MEC ou FNDE façam licitação nacional, inclusive com metodologias inovadoras de construção dos mesmos projetos que já existem do Proinfância. Também que disponibilize, aos municípios participantes do programa, uma licitação já pronta, inclusive com uma empresa vencedora, bastando para isso que o município a contrate. Assim, poder-se-ia sanar virtualmente todos os problemas encontrados na subatividade de licitação que ocorrem nos municípios.

Conforme citado anteriormente, metodologias inovadoras de construção são permitidas no RDC e podem acelerar substancialmente a construção das unidades de educação infantil.

Em linhas gerais, o RDC possui um forte potencial de superar grande parte senão todos os problemas encontrados nas licitações municipais, bem como de dar celeridade e até gerar economia pelo ganho em escala que uma licitação nacional gera.

Um dos critérios para que se possa utilizar o RDC é exatamente que o programa ou obra seja do PAC, o que contempla o Proinfância.

A utilização desse mecanismo legal foi elencado em uma das entrevistas realizadas, a do coordenador-geral da Cgest. Ele indicou que já está em andamento a utilização do RDC para as obras do Proinfância, que foi chamada por ele, no momento da entrevista, de “pré-moldados” que corresponde às metodologias inovadoras.

Obra que é iniciada, que é paralisada, empreiteiro que mergulha no preço e acaba não concluindo a obra. Às vezes tem caso ai, uma obra leva dois anos e meio, três anos. Esse é um grande problema. A gente vai tentar atenuar com a questão dos pré-moldados. Nos pré-moldados a gente espera atenuar significativamente isso ai, só que não é compulsório. A prefeitura ela vai poder aderir ao pregão. [...] Então ela se exime de fazer o processo licitatório. E ela adere a ata de preços, né. Como é um procedimento, na verdade industrial, então se transportam as peças do edifício para o terreno e se monta rapidamente. A gente vai ter a redução significativa do tempo de execução das obras. (Coordenador-geral da CGEST/FNDE, grifos nossos).

Desde dezembro de 2012 até a data em que foram encerradas as pesquisas para a conclusão deste trabalho, não foi constatado, no módulo de obras do Simec, a construção de nenhuma unidade de educação infantil no âmbito do Proinfância. Com a utilização do RDC, no entanto, o processo licitatório está em andamento, pois já existem obras com o status “aguardando registro de preço” no módulo de obras do Simec, e a seleção de projetos para o ano de 2014 já disponibiliza projetos com metodologias inovadoras conforme dados do módulo PAR do Simec (Figura 22).

Figura 22 - Tela do módulo PAR do Simec, referente à seleção 2014 do programa Proinfância.

Pró Infância				
AC - Cruzeiro do Sul				
Prioridade ?	Ação	Nome da obra	Tipo de obra	Situação
000	↓ ↑	VALE DOS BURITIS	Escola Proinfância B - Metodologias Inovadoras	Em cadastramento
000	↓ ↑	CUMARU	Escola Proinfância B - Metodologias Inovadoras	Em cadastramento
O município atintiu a quantidade máxima de projetos disponíveis.				
Total de Obras: 2				

Fonte: Simec. (destaque nosso).

A utilização do RDC pode sanar grande parte dos problemas da execução do Proinfância, mas por se tratar de algo muito novo, é importante que seja monitorado.

Também é necessário que sejam feitas avaliações para verificar se as novas possibilidades trazidas pelo novo regime serão utilizadas em sua plenitude e se realmente geram os efeitos esperados, principalmente relativos à solução de problemas de licitação e celeridade de construção.

É importante ponderar, entretanto que com o RDC, provavelmente poucas empresas podem ser vencedoras e construir uma grande quantidade de obras do Proinfância o que tende a facilitar a relação dos entes federados e do MEC/FNDE com as empresas. No entanto, caso haja dificuldades financeiras, irregularidades ou rescisões contratuais, uma quantidade muito grande de obras podem ser paralisadas de uma só vez. Por isso é importante manter sistemas de monitoramento com informações tempestivas sobre o andamento das obras e até, se possível, da saúde financeira das empresas vencedoras da licitação.

Sobre as propostas de melhorias nas atividades de **monitoramento**, por ser esse um dos objetivos específicos deste trabalho, será detalhado em seção específica que se segue.

4.4 Indicadores para monitoramento e avaliação do Proinfância

Antes de se iniciar a definição dos indicadores, vale ressaltar a seção 2.4.2, em que se discutiu a utilização de indicadores sintéticos ou sistemas de indicadores. A opção pela construção de sistemas de indicadores já foi apresentada na seção 2.4.3 e reitera-se que, como o foco do estudo está relacionado à fase de implementação do Proinfância, a construção de um painel ou sistema de indicadores será proposta.

As seções anteriores trataram da definição do programa, seus objetivos, os processos inerentes à implementação e os pontos críticos. É exatamente com base nessas informações que serão definidos os indicadores a serem criados. No entanto, é importante ponderar ainda que não se pretende medir, mas sim escolher ou criar os melhores indicadores capazes de subsidiar a tomada de decisões dos gestores do programa de forma célere.

O Ministério da Educação possui, também no Simec, um módulo denominado Painel que consiste em uma série de indicadores sobre os seus programas e ações,

inclusive sobre o Proinfância. Os referidos indicadores serão aproveitados no sistema de monitoramento na medida em que forem necessários.

Conforme discutido no primeiro capítulo, o Proinfância está incluído numa política de educação infantil, que de modo geral, está passando por um momento de ampliação de vagas, especialmente para a população de 4 e 5 anos de idade. Por estar inserido nesta política, um dos objetivos do Proinfância é o de justamente permitir a abertura de novas vagas de educação infantil.

Os indicadores da política de educação infantil, ou seja, indicadores já definidos no PPA 2012-2015 e no projeto de lei do PNE referem-se à taxa de frequência à creche ou escola da população de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade. Não é unicamente o Proinfância que irá contribuir para a política, mas ele é um dos principais programas do governo federal para o cumprimento desta meta e é importante que se verifique em que medida as unidades de educação infantil que ficam concluídas e entram em funcionamento, realmente geram novas vagas ou apenas substituem instituições precárias.

Dessa forma, entende-se que os dois indicadores, já existentes, que podem compor o sistema de indicadores são:

- **Taxa de Frequência à Escola/Creche - população de 0 a 3 anos; e**
- **Taxa de Frequência à Escola - população de 4 e 5 anos.**

Ambos os indicadores são mensurados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) e disponibilizados anualmente com base na PNAD. O Ministério da Educação monitora esses indicadores e os disponibiliza no módulo Painel do Simec, não gerando, com isso, custos ou trabalhos adicionais à sua obtenção.

No entanto, espera-se que o Proinfância seja capaz de gerar novas vagas, e é fundamental mensurar esse aspecto que está diretamente relacionado à efetividade do programa, tendo em vista que mais crianças estudando é a principal transformação da realidade social esperada pelo Proinfância.

Para que haja a abertura de novas vagas é primordial que as obras que estiverem concluídas entrem em funcionamento, ainda que este seja um problema detectado somente nas entrevistas com os gestores federais, é ponto crucial para a

efetividade da política e por isso entende-se que deve ser monitorado, por meio do seguinte indicador, proposto por este trabalho:

- **Percentual de obras concluídas que entraram em funcionamento**

Duas maneiras de se mensurar esses aspectos foram vislumbradas. Uma delas está relacionada à transferência de recursos que o ministério faz aos municípios para funcionamento das novas unidades do Proinfância até que ocorra o aporte por meio do Fundeb.

Para essa suplementação, o MEC disponibiliza, também no Simec, um módulo chamado E.I. manutenção. Nesse módulo, as prefeituras podem inserir as informações referentes às novas matrículas geradas pelo Proinfância, para pleitear os recursos. Essas informações são inseridas no ano exercício e passam por análise técnica da SEB antes de terem os recursos aprovados.

Essa primeira fonte de dados peca em abrangência (pois não são todos os municípios que optam por aderir) e por confiabilidade, pois as informações são declaratórias, mas podem ser usados os dados após aprovação da SEB, ou seja, aquelas que passam por análise técnica.

A outra fonte de informações são os dados do Censo Escolar, esses dados permitem determinar a quantidade de matrículas novas em uma determinada escola, inclusive se ela for do Proinfância. Com isso é possível averiguar, por meio dos códigos de alunos, quais realmente não faziam parte do sistema no ano anterior.

Já essa fonte de informações peca por ter uma periodicidade menor, e por sempre se referir ao ano anterior. Por exemplo, caso se queira saber essas informações referentes ao ano de 2013, é necessário esperar todo o processamento do Censo Escolar e sua divulgação que geralmente ocorre no ano seguinte, ou seja, 2014.

As informações do Censo Escolar, em contrapartida, ganham em confiabilidade devido à metodologia utilizada e controle de qualidade. No entanto, para a proposição em questão optaremos pelos dados administrativos do E.I. manutenção por permitirem maior periodicidade, sem, no entanto contraindicar as informações do Censo Escolar, para avaliações formativas, por exemplo.

Com isso, tem-se a determinação de mais um indicador para o sistema em proposição que pode ser chamado de:

- **Percentual de matrículas novas geradas pelo Proinfância.**

Esse indicador não existe no módulo painel no momento da confecção deste texto, mas pode ser criado de forma célere e a custos baixos, pois as informações já constam no próprio Simec.

Reitera-se que esses são indicadores com característica, ou visão, “macro” sobre a efetividade da política. Para que o Proinfância auxilie nessa geração de novas matrículas, é necessário que as obras sejam concluídas e entrem em funcionamento nos locais que mais precisam.

Para monitorar esse aspecto, o ciclo do programa deve ser seguido, mais especificamente, na atividade de implementação e suas atividades, pois é o sucesso dessas atividades que pode garantir, ou não, a efetividade do programa. Para isso, a sucessão de atividades do Proinfância serão retomadas.

Planejamento

A atividade de planejamento consiste basicamente na definição dos critérios dos municípios que serão priorizados. Exatamente essa subatividade foi considerada crítica, tendo em vista a incapacidade dos gestores federais de considerarem as especificidades de cada município.

Para essa atividade, um bom indicativo seria o coeficiente de correlação entre os municípios que mais possuem déficit de atendimento e a cota disponibilizada para cada um deles, de modo que possa verificar se a disponibilização de cotas obedece a real necessidade dos municípios de atendimento escolar infantil. Em suma, o indicador em questão é capaz de informar se o planejamento está coerente com os objetivos do programa. Proponha-se assim, o seguinte indicador:

- **Correlação entre as cotas estabelecidas e o déficit de atendimento escolar infantil**

As cotas estabelecidas correspondem a dados administrativos já disponíveis no módulo Painel do Simec⁴⁴, no entanto o déficit de atendimento é uma informação

⁴⁴ Indicador 1567 - Cota para seleção 2013 de Creches e Pré-Escolas (Proinfância).

que pode ser gerada pelo IBGE a partir do Censo Populacional, mas que é decenal, ou pela PNAD, que não consegue desagregar as informações em nível municipal.

Dessa forma, para que os dados possam ser gerados anualmente, a sugestão é a utilização de dados do IBGE, como a população da faixa etária de 0 a 5 anos de idade por município, com dados do Censo Escolar (e suas atualizações), apesar das limitações que esse cálculo possa ter, em decorrência das metodologias distintas utilizadas para cada um deles. Por exemplo, o fato de um ser amostral e a outra censitária e os períodos de coletas serem diferentes. Ainda com essas diferenças, ganha-se em periodicidade e desagregabilidade tão necessárias para o cálculo do indicador e para a atividade de monitoramento.

Ambos os dados são gerados pelos órgãos já mencionados e disponibilizados gratuitamente, o que torna o indicador de baixo custo de obtenção, bastando que haja servidores que façam o seu cômputo.

Seleção

Para a atividade de seleção, um dos pontos críticos apontados refere-se à subatividade cadastramento de projetos. Para medir esse ponto crítico, existem basicamente dois indicadores a serem propostos:

- **Percentual de municípios que cadastrou 100% da cota na seleção do ano I; e**
- **Percentual de cadastramento de projetos no ano I.**

O primeiro indicador tem o potencial de indicar quantos municípios conseguiram apresentar toda a sua cota, ou seja, não tiveram dificuldades em encontrar terrenos, nem com a utilização do sistema, e tinham interesse no programa. Já o segundo indica, independente do município, o percentual da cota disponibilizada que foi preenchida, sendo de mais fácil obtenção, pois os dados podem ser extraídos com facilidade do Simec (módulo PAR e módulo Painel).

Ainda na seleção, embora não tenha sido necessariamente apontado como crítico, outro ponto que merece monitoramento constante é o cumprimento das metas de aprovações anuais do programa. Ou seja, é importante medir se as metas

intermediárias estão sendo cumpridas de modo a garantir a meta global de seis mil unidades aprovadas para a construção até 2014.

Já está disponível no Simec um indicador que faz referência a essa informação, que é o indicador nº 651 do módulo Painel do Simec. Ele atende a proposta da metodologia em questão e pode ser utilizado no sistema de modo a ser um dos indicadores de produto intermediário para a fase de seleção.

- **PAC-2 Unidades escolares do Proinfância aprovadas**

Após a aprovação, há a assinatura dos Termos de Compromisso, que foi considerado um ponto crítico, mas com tendência de melhoria. Para monitorar esse ponto, indica-se que se monitore o percentual de obras cujos termos foram assinados. Como não foi encontrado esse indicador no módulo painel, propõe-se a criação do seguinte:

- **Percentual de obras aprovadas com Termo de Compromisso assinado**

A atividade de execução, como o discutido anteriormente, é a atividade mais problemática e que mais necessita de indicadores de monitoramento. É possível que seja a atividade em que se encaixe uma avaliação formativa, tendo em vista a quantidade de problemas, a complexidade deles e a possível falta de informações periódicas para monitorá-los.

Contudo, os indicadores passíveis de implementação poderão subsidiar tanto os gestores nas tomadas de decisão, quanto indicar quais aspectos devem ser objeto de avaliação, caso se opte por essa alternativa.

Na subatividade de preparação, os atrasos na liberação dos recursos federais foi um problema considerado importante. E é passível de monitoramento com as informações constante no Simec, como a data da assinatura do Termo de Compromisso e a liberação da primeira parcela. Esses dados são disponibilizados por meio de relatórios padronizados e podem gerar o seguinte indicador:

- **Tempo médio para a liberação da primeira parcela dos recursos federais**

Ainda na atividade de execução, as subatividades de licitação e construção são críticas, principalmente pela questão da morosidade e falta de formalização. Com relação aos problemas de formalização, irregularidades, ou falhas procedimentais para a realização da licitação, há pouco que o ministério possa fazer no que se refere a monitoramento, até mesmo por conta das especificidades de monitoramento. Alguns desses problemas estão relacionados à falta de controle interno ou até às questões de ilegalidade em que indicadores de monitoramento pouco poderiam contribuir para a melhoria.

A esse respeito, entende-se que se trata muito mais de objeto de avaliação formativa do que necessariamente de monitoramento, no entanto, alguns desses problemas podem gerar atrasos ou paralizações das obras, ou seja, afetarem significativamente a construção. Se, a princípio, as falhas procedimentais, problemas de legalidade ou incapacidade técnica dos municípios não deve ser objeto de monitoramento, os reflexos desses problemas devem ser objeto de monitoramento.

Nesse sentido, entende-se que deve haver indicadores para monitorar o tempo que se leva para realizar a licitação, ou homologá-la e emitir a ordem de serviço à empresa contratada. O Ministério a Educação, juntamente com o FNDE, coletam essas informações do módulo de obras do Simec, pois esse é um dos requisitos para o pagamento da segunda parcela dos recursos. A resolução do FNDE que rege o Proinfância estabelece um prazo de 720 dias para a conclusão da obra a se contar da data de pagamento da primeira parcela.

Não há, na legislação consultada, informações sobre quanto tempo é o necessário para a realização da licitação e a construção propriamente dita, no entanto a CGIMP/FNDE, disponibilizou uma planilha com um cronograma esperado para a construção de uma unidade de educação infantil do Proinfância que é reproduzida a seguir:

Prazos Tipo de Obra	Licitação até Homologação	25% de execução	50% de execução	75% de execução	100% de execução
Proinfância tipo A	6 meses	9 meses	13 meses	16 meses	20 meses
Proinfância tipo B	6 meses	10 meses	15 meses	19 meses	24 meses
Proinfância tipo C	6 meses	9 meses	13 meses	16 meses	20 meses

Quadro 19 - Tempo esperado para a construção das unidades do Proinfância.
Fonte: CGIMP / FNDE.

Trata-se de um cronograma com o que é esperado sem necessariamente um caráter impositivo aos municípios, que podem realizar as construções e licitações nos momentos em que julgarem necessário, desde que não ultrapassem 720 dias (24 meses). No entanto, considera-se o cronograma supracitado como referência para determinar o que se pode entender como atraso na licitação, pois por mais que o referido cronograma não seja impositivo, os municípios com problemas para a realizarem a licitação em mais de seis meses, já merecem uma atenção especial, pois podem atrasar todo o cronograma.

Com base no supracitado, para a subatividade de licitação, considera-se relevante haver um indicador que informe o percentual de unidades que estão com a licitação atrasada, ou seja, com mais de seis meses sem que tenha sido homologada. O referido indicador proposto pode ser denominado:

- **Percentual de obras com licitação em atraso**

Esse indicador pode ser definido de acordo com a dimensão do atraso, ou seja, aquelas licitações com até seis meses de atraso podem ser consideradas atrasadas, e as com mais de seis meses de atraso podem ser consideradas como “atraso crítico”. Os níveis de criticidade podem ser definidos pelos próprios gestores no momento da implementação do indicador, neste trabalho utilizaremos obras atrasadas. Esse indicador é passível de construção tendo em vista que os dados para ser composto já se encontram disponíveis no Simec, dependendo apenas de organização para seu cálculo.

Para a subatividade de construção, alguns dos problemas detectados, como pagamento de serviços não executados, irregularidades na execução da obra dentre outros, não são passíveis de monitoramento por parte do MEC/FNDE. É considerado que o processo foi citado para licitação, ou seja, parte desses problemas foge da alçada de atuação desses órgãos. No entanto, o efeito desses e de outros problemas podem ser medidos por meio do andamento da obra.

Assim, o tempo de construção e a quantidade de obras paralisadas são dois pontos que merecem atenção. A quantidade de obras paralisadas é de fácil mensuração tendo em vista que existe esse tipo de informação no Módulo de Obras do Simec.

Com relação às obras atrasadas, é possível se mensurar com a utilização dos dados do cronograma do quadro 19 e com as informações que já constam no módulo de obras do Simec. O oposto desses indicadores é a quantidade de obras concluídas, que demonstra a eficácia da atividade de execução, e é um indicador importante a constar no monitoramento.

Sendo assim, propõem-se os seguintes indicadores:

- **Percentual de obras paralisadas**
- **Percentual de obras atrasadas**
- **Número de obras concluídas**

Com relação às obras atrasadas, serão consideradas aquelas que ultrapassam os períodos do cronograma esperado.

Ressalta-se que grande parte dessas informações serão buscadas no Módulo de Obras do Simec. Esses dados são informados pelos próprios municípios beneficiários via Simec, principalmente os referentes à atividade de execução. Pondera-se, entretanto que é imprescindível que, para cada obra financiada, haja um fiscal cadastrado no Simec responsável por inserir as informações, tanto da parte de licitação quando da de construção.

Como a ausência de cadastramento de fiscal da obra foi um dos problemas considerados críticos, endente-se que essa é uma informação importante a ser considerada. E ela tanto pode ser entendida como atividade de execução, como de monitoramento. Pelo fato de a ausência ou falha de informações ser um problema importante na atividade de monitoramento, considera-se que um indicador sobre a quantidade de obras que possuem fiscais vinculados, possa ser um indicador relevante para a equipe da CGIMP/FNDE, e com isso ser um indicador necessário para a atividade de monitoramento. Com isso propõem-se o seguinte indicador:

- **Percentual de obras sem fiscais cadastrados.**

A seguir apresenta-se um quadro resumo com os 15 indicadores elencados para monitoramento e avaliação do Proinfância com as respectivas características e propriedades:

Indicador	Métrica	Fonte	Periodicidade	Atualização	Disponibilidade
1 - Taxa de Frequência à Escola/Creche - população de 0 a 3 anos	(número de pessoas de 0 a 3 anos que frequenta a escola / número de pessoas de 0 a 3 anos de idade)x100	IBGE	Anual	Anual	Existente
2 - Taxa de Frequência à Escola - população de 4 e 5 anos	(número de pessoas de 4 e 5 anos que frequenta a escola / número de pessoas de 4 e 5 anos de idade) x100	IBGE	Anual	Anual	Existente
3 - Percentual de obras concluídas que entraram em funcionamento	(número de obras em funcionamento /número total de obras concluídas)	Módulo Monitoramento de Obras do Simec	Anual	Diária	Proposto
4 - Percentual de matrículas novas geradas pelo Proinfância	(número de matrículas novas geradas por unidades do Proinfância no primeiro ano de funcionamento / número total de matrículas geradas pelas mesmas unidades no mesmo período) x100	Módulo E.I. Manutenção do Simec	Anual	Diária	Proposto
5 - Correlação entre as cotas estabelecidas e o déficit de atendimento escolar infantil	Correlação ⁴⁵ linear simples entre o número de unidades e disponibilizadas para municípios e o déficit de atendimento da população de 0 a 5 anos de idade. Déficit de atendimento = população de 0 a 5 anos – matrículas de educação infantil.	- Módulo PAR do Simec - IBGE - Censo Escolar	Anual	Anual	Proposto
6 - Percentual de municípios que cadastrou 100% da cota.	(números de municípios que cadastraram 100% de sua cota / número total de municípios com cota para cadastramento) x100	- Módulo PAR do Simec	Anual	Diária	Proposto
7 - Percentual de cadastramento de projetos.	(números de projetos cadastrados / número de projetos disponibilizados para cadastramento) x100	- Módulo PAR do Simec	Anual	Diária	Proposto
8 - PAC-2 Unidades escolares do Proinfância aprovadas	Quantidade de unidades escolares de educação infantil aprovadas em um determinado ano.	- Módulo Painel do Simec	Anual	Diária	Existente
9 - Percentual de obras aprovadas com Termo de Compromisso assinado	(número de obras aprovadas com TC assinado / número de obras aprovadas) x100	- Módulo PAR do Simec	Semanal	Diária	Proposto

⁴⁵ Corresponde à medida na qual duas variáveis variam juntas. No caso em questão indica em se cotas estabelecidas variam de acordo com o déficit de atendimento. A correlação (r) varia entre -1 e 1 e quanto mais próximo e quanto mais próxima de 0 menor é a relação entre as variáveis.

Indicador (cont.)	Métrica (cont.)	Fonte (cont.)	Periodicidade (cont.)	Atualização (cont.)	Disponibilidade (cont.)
10 - Tempo médio para a liberação da primeira parcela dos recursos federais	Média aritmética do tempo decorrido (em dias) entre a assinatura do termo de compromisso e o pagamento da primeira parcela.	- Módulo PAR do Simec	Anual	Diária	Proposto
11 - Percentual de obras com licitação em atraso	(número de obras que estão com a licitação atrasada / número total de obras com a primeira parcela paga) x100	- Módulo PAR do Simec	Semanal	Diária	Proposto
12 - Percentual de obras paralisadas	(número de obras que estão paralisadas / número total de obras) x100	- Módulo Monitoramento de Obras do Simec	Semanal	Diária	Proposto
13 - Percentual de obras atrasadas	(número de obras que estão com a construção atrasada / número total de obras com a primeira parcela paga) x100	- Módulo Monitoramento de Obras do Simec	Semanal	Diária	Proposto
14- Nº de obras concluídas	Quantidade de obras concluídas	- Módulo Monitoramento de Obras do Simec	Mensal	Diária	Existente
15 - Percentual de obras sem fiscais cadastrados	(número de obras aprovadas com fiscal cadastrado / número total de obras) x100	- Módulo Monitoramento de Obras do Simec	Semanal	Diária	Proposto

Quadro 20 – Indicadores para monitoramento e avaliação do Proinfância.

Fonte: Elaboração própria.

Para a verificação de viabilidade da aplicabilidade de cada um dos indicadores supracitados, foram coletadas informações nos módulos do Simec supracitados, por meio de senha de acesso, e realizado o cálculo de cada um dos indicadores de acordo com as informações disponíveis.

Indicador	Medição	Referência	Observações
1 - Taxa de Frequência à Escola/Creche - população de 0 a 3 anos	20,80	Em 2011	Indicador constante no PNE como meta de chegar a 50% em 10 anos.
2 - Taxa de Frequência à Escola - população de 4 e 5 anos	77,40	Em 2011	Indicador constante no PNE como meta de chegar a 100% em até 2016.
3 - Percentual de obras concluídas que entraram em funcionamento	66,16%	Até 2013	Ind. do tipo quanto maior melhor e quanto mais distante de 100% significa que os prédios estão ociosos.
4 - Percentual de matrículas novas geradas pelo Proinfância	78,13%	Em 2012	Mensura se as novas unidades de educação infantil estão de fato ampliando o nº de matrículas.
5 - Correlação entre as cotas estabelecidas e o déficit de atendimento escolar infantil	0,885	Em 2013	Determina se as cotas estão sendo estabelecidas para os municípios com mais déficits de atendimento. Quanto mais distante de 0, melhor.
6 - Percentual de municípios que cadastrou 100% da cota.	73,6%	Em 2013	Demonstra a efetividade de cadastramento dos projetos na seleção na perspectiva dos municípios.
7 - Percentual de cadastramento de projetos.	68,64%	Em 2013	Demonstra a efetividade de cadastramento dos projetos na seleção na perspectiva geral da seleção
8 - PAC-2 Unidades escolares do Proinfância aprovadas	1.628	Em 2012	Atingimento de meta intermediária do programa. A meta é 1.500 unidades ao ano.

Indicador (cont.)	Medição (cont.)	Referência (cont.)	Observações (cont.)
9 - Percentual de obras aprovadas com os Termos de Compromisso assinados	98,37%	Nos anos de 2011 e 2012	Monitora se os municípios estão assinando os termos de compromisso.
	70,74%	Em 2013	
10 - Tempo médio para a liberação da primeira parcela dos recursos federais	83 dias	Em 2011	Monitora outro ponto crítico, que é o tempo para liberação dos recursos. Indicador do tipo quanto menor melhor.
	23 dias	Em 2012	
11 - Percentual de obras com licitação em atraso	36,23%	Até 2013	Representa o atraso na etapa de licitação (quanto menor melhor)
12 - Percentual de obras paralisadas	6,10%	Até 2013	Monitora o % de obras paralisadas (quanto menor melhor)
13 - Percentual de obras atrasadas	77,6%	2013	Monitora o % de obras atrasadas na construção (quanto menor melhor)
14 - Nº de obras concluídas	120	Até 2013	Indicador de eficácia
15 - Percentual de obras sem fiscais cadastrados	40,84%	2013	Importante indicador da fase de monitoramento, pois quanto maior esse percentual, menos informações estão disponíveis no Simec.

Quadro 21 – Computo e características dos indicadores propostos para monitoramento e avaliação do Proinfância.

Fonte: Elaboração própria

O indicador da etapa de planejamento aponta que há uma correlação alta, indicando que as cotas estão sendo disponibilizadas para os municípios com maiores déficits de atendimento da educação infantil.

É possível perceber, com base no cálculo dos indicadores, que a atividade de execução, realmente apresenta os piores resultados, pois na fase de seleção, quase 70% das cotas disponibilizadas são solicitadas e 73,6% dos municípios solicitaram toda a sua cota disponível, o que permite a superação da meta de 1.500 aprovações ao ano. Ressalta-se também que os dados apontam que cerca de 78% das matrículas geradas pelas novas escolas atendam crianças que estavam fora do sistema o que tende a contribuir sobremaneira para a política de ampliação da educação infantil.

O tempo médio para a liberação dos recursos e o percentual de obras com termos assinados não é mais tão crítico ao ponto de prejudicar as atividades seguintes. Já atividades da execução como licitação e construção corroboram que essas subatividades são as mais problemáticas de todo o processo, pois mais de 36% das obras estão atrasadas na licitação e 77,6% na construção, o que compromete as demais etapas. Inclusive conforme o demonstrado pelo número de obras concluídas no âmbito do PAC 2 que pode ser considerado baixo, tendo em vista que as primeiras aprovações ocorreram em 2011 e os dados em questão referem-se ao mês de agosto de 2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível observar uma consonância entre os objetivos do Proinfância com a atual política de educação infantil do Brasil. O programa se constitui de um importante instrumento para consecução de metas e objetivos estabelecidos tanto no âmbito constitucional, quanto infraconstitucional e em planejamentos como Plano Nacional de Educação e o Plano Plurianual.

No entanto, assim como em outras políticas sociais que envolvem construções, o Proinfância encontra uma série de dificuldades na etapa de implementação, mais especificamente, na execução e especialmente na licitação e construção.

Observou-se que uma contribuição importante para o Proinfância são as diversas informações disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec. No entanto, a organização dessas informações de modo que se tornem instrumentos de gestão por meio do monitoramento e avaliação, destacam-se como necessidades à melhoria do programa.

Diante das análises e do referencial teórico abordado, conclui-se que os indicadores construídos, devido às características como validade, simplicidade, viabilidade e especificidade, podem contribuir sobremaneira para o monitoramento do programa. Foi possível perceber que há carência de avaliações, pois não foram detectados momentos de avaliação no ciclo, ou até avaliações com características de atividades gerenciais, o que pode ter perpetuado alguns dos problemas do programa desde o seu início.

Com os indicadores apontados e propostos neste trabalho busca-se mensurar a efetividade e eficácia do programa, eles podem ser considerados um primeiro passo para a construção das avaliações tão necessárias.

A Análise Estruturada de Textos - ATE dos relatórios de auditoria da CGU e dos registros de contatos realizados entre o FNDE e as prefeituras podem ser consideradas, ainda que de forma incipiente, uma das metodologias de avaliação para a detecção dos pontos críticos do programa e, juntamente com outros tipos e abordagens de avaliação poderão subsidiar melhorias significativas ao programa.

Inicialmente não se objetivou conduzir o trabalho com foco em apenas uma abordagem de avaliação, mas as análises realizadas bem como os indicadores propostos se aproximaram das abordagens de avaliação centrada em objetivos e avaliação centrada na administração conforme descreve Worthen et al.(2004), principalmente porque buscou-se não somente mensurar o alcance dos objetivos, como também subsidiar a tomada de decisões dos gestores do programa.

Essas abordagens proporcionaram também uma visão abrangente sobre os principais pontos que devem ser monitorados de modo a permitir as correções de rumo, no caso de problemas que possam comprometer a efetividade do programa.

As fontes de informações utilizadas para a consecução deste trabalho foram: entrevistas, registros de contatos telefônicos, relatórios de auditoria da CGU, documentos e legislações.

Registra-se que grande parte dos dados analisados e dos utilizados para a construção dos indicadores estavam disponíveis nos próprios órgãos federais, e as informações geradas com base nos dados em questão dependeram basicamente de opções metodológicas para a análise e de organização. A metodologia apresentada pelo trabalho tem forte potencial de replicabilidade para outros programas federais, pois podem ser desenvolvidas pelas próprias equipes de servidores a baixos custos.

Com relação aos pontos críticos do programa, é possível concluir que a busca de soluções para as subatividades construção e licitação são urgentes e estão sendo consideradas pelos órgãos gestores do programa (Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE). A alternativa em questão no momento da conclusão deste trabalho é a utilização do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para a realização de licitação em âmbito nacional para a contratação de metodologias inovadoras de construção.

O RDC tem enorme potencial de resolução ou minimização dos principais e mais frequentes, problemas do programa, pois a licitação é realizada em âmbito federal, bastando aos municípios apenas aderirem. Com relação à celeridade na construção, esse pode ser outro ganho relevante que as metodologias inovadoras podem gerar ao programa.

No entanto, vale ressaltar que, caso essa importante alteração ocorra no programa, os indicadores devem ser mantidos e incrementados de modo que se possa verificar se as séries históricas apontam melhorias de fato.

Conclui-se que não só os indicadores de monitoramento como também a própria metodologia utilizada para a construção deles se constituem em importantes ferramentas para as melhorias de gestão e, por consequência, da efetividade dos gastos públicos.

Considera-se, entretanto que a proposta de metodologia e de indicadores pode ter melhorias tendo em vista a impossibilidade de este trabalho alcançar dados e informações dos próprios municípios, como contatos com gestores municipais, secretários de educação, pais de alunos, funcionários das novas creches e visitas *in loco* das obras que permitisse observar e entender melhor alguns dos problemas identificados na pesquisa, como a má qualidade da obra ou os atrasos.

Como os indicadores possuem cunho mais gerencial e, de certa forma, quantitativo, pesquisas futuras podem ser relevantes no sentido de avaliar a efetividade do programa em contribuir para a ampliação do atendimento educacional infantil. Inclusive são recomendados estudos que avaliem a qualidade do funcionamento das novas unidades de educação infantil.

A referida qualidade está, em certa medida, associada à orientação e assistência técnica aos municípios por parte do Ministério da Educação. Essa atividade foi elencada como uma das que constituem a implementação do Proinfância, mas não foi elencada como ponto crítico em nenhuma das fontes de dados utilizados. Como ainda são poucas as unidades concluídas, comparando-se o montante em construção e as metas do PAC 2, é possível que não tenham aparecido problemas relacionados a essa atividade, exatamente por ela ainda ser incipiente.

Com isso, faz-se necessário considerar que esta atividade deve ser objeto estudos futuros de modo que se permita monitorá-la e avaliá-la, pois o seu resultado tem a capacidade de produzir outro importante objetivo do Proinfância, que para além da ampliação de vagas de educação infantil, também almeja a qualidade desse atendimento. E para avaliar esse aspecto, outras abordagens de avaliação podem ser úteis, como a avaliação centrada nos consumidores ou centrada nos participantes.

Considera-se que os objetivos do trabalho foram realizados com possibilidade viável de implementação, tanto da metodologia como dos indicadores no âmbito do governo federal para a gestão do Proinfância.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

ARREDONDO, S. C.; DIAGO, J. C. **Avaliação educacional e promoção escolar**. São Paulo: UNESP, 2009.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de agosto de 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial**. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Avança Brasil: Programa Atenção à Criança. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.724, 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. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 006 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. **Conselho Deliberativo**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. RESOLUÇÃO Nº 5, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Conselho Deliberativo**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Balanco de Governo 2003/2010**. Brasília. 2010.

Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: FNDE. Resolução nº 38, de 29 de dezembro de 2010. Informa os municípios dos grupos I e II a serem contemplados na primeira chamada com unidades de educação infantil do Programa Pró-Infância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. **Conselho Deliberativo**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 25 de julho de 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e investimentos Estratégicos - Brasília : MP, 2010. 128 p.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035 de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br> >. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **PAC2 2º Balanço Julho – Setembro 2011**. Brasília: MPOG, 2011. 140 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Sinopse das Ações do Ministério da Educação**. Brasília: MEC, [2011]. 116 p.

BRASIL. Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011. Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de

7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 18 de agosto de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 13 DE 21 DE MARÇO DE 2012. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2. **Conselho Deliberativo**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 19 de agosto de 2013.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 30 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação: prioridade para construir um futuro melhor. **Educação Infantil e Quadras Poliesportivas. Mapa da expansão das creches**. 2012. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2012.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos**. 2013. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 18 de março de 2013.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e Pré-escolas no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995. Fundação Carlos Chagas.

CAMPOS, R. Educação Infantil e os organismos internacionais: quando focalizar não é priorizar. In: **31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Constituição Brasileira, Direitos Humanos e Educação. Caxambu/MG, 2008, 15 p.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 318 p.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **VII Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

CUNHA, J.M.P. *et al.* Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S. l.: s. n.] v.18, n 1/2, p. 131-159, jan./dez. 2001.

GARCIA, R. C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. **Texto para Discussão nº 776**, Brasília, janeiro de 2001.

GUBERMAN, G.; KNOPP, G. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como *benchmarking* para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 2, p. 77-96, jul-dez/2011.

GUIMARÃES, J.R.S; JANNUZZI P.M. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades**. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caixambu: ABEB, 2004.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 36 (1): 51-72, 2002.

_____. **Indicadores Sociais do Brasil**. 3. ed. 2ª impressão – Campinas, SP: Editora Alínea, 2004. 141 p.

_____. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília 56 (2): 137-160. Abr./Jun. 2005.

_____. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. – N. 1 (2011). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

_____. **Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da controladoria geral da união**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 16, n. 59, Jul./Dez. 2011.

JANNUZZI, P. M.; SILVA, M. R. F. M.; SOUSA, M. A. F.; & REZENDE, L. M. Estruturação de sistema de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. In. Reflexões para Ibero - América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p. 101 – 138.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. São Paulo: Cortez, 2011, 9 ed.

KUHLMANN JR, M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2010, 5 ed. 192p.

LUCK, H. Monitoramento de processos educacionais e avaliação institucional. In: LUCK, H. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Ed. Positivo, 2008, p. 43 a 54.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix, 2010.

NOGUEIRA, R.A. e CAVALCANTE, P. L. **Avaliação e monitoramento: duas Experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal brasileiro**. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009. Disponível em: <<http://institutopublix.com.br/novo-site-din/publix/arquivos/Clad09/noguerob.pdf>> Acesso em: 18 de julho de 2012.

OLIVEIRA, Z. de M. R. de. **Educação Infantil, fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2011, 7. 3d. (Coleção docência em formação).

OTTONI, C. **Indicadores sociais na formulação de políticas públicas federais brasileiras: teoria e prática**. Dissertação de Mestrado em Gestão Social e Trabalho na FACE/UnB, Brasília, 2006. 180 p.

REZENDE, L. M. **Índice de desenvolvimento da educação básica – Ideb: usos, limitações e alternativas**. Brasília, ENAP, 2008.

REZENDE, L. M. e JANNUZZI, P. M. Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores. **Revista do Serviço Público**, Brasília 59 (2): 121-150. Abr./Jun. 2008.

RUA, M. G. **A avaliação no ciclo da gestão pública**. Apostila do curso de Especialização em políticas públicas da Educação com Ênfase em monitoramento e Avaliação – MPA. ENAP. MIMEO, 2004.

SARAIVA, E. **Introdução á teoria da política pública**. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E(Orgs.) Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SCANDAR NETO, W.J. **Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses**. Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006, 119 p.

SCANDAR NETO, W. J; JANNUZZI P. de M; SILVA, P. L. do N. In: TELES J. L; FRANCO, C. T. S. (Org.). Educação na diversidade: como indicar as diferenças? **Coleção Educação para Todos, Série Avaliação**, Brasília. n. 8, v. 25, p. 16-34. 2006.

SEPLAN/SGA. **Sistemática de monitoramento e avaliação em programas e projetos governamentais**. Salvador: 2005. 66p. il. Disponível em:

http://www.seplan.ba.gov.br/sistematica_monitoramento.pdf. Acesso em: 30 de ago. de 2007.

SERPA, S. M. H. M. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 2, p. 47-73, jul-dez/2011.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas: uma revisão teórica de um campo em construção.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, MAIO/JUN. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de avaliação de programas: Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental.** Brasília: TCU, 2006.

WORTHEN, B. R. **Avaliação de programas: concepções e práticas** / Blaine R. Worthen, James R. Sanders, Jody L. Fitzpatrick; tradução Dinah de Abreu Azevedo. – São Paulo: Editora Gente, 2004.

Apêndice I

- 1) Roteiro de entrevista dos **gestores e técnicos** MEC e FNDE envolvidos com o Proinfância.
 - a. Quais são as etapas do ciclo do Programa Proinfância que ocorrem nesse setor?
 - b. Na sua percepção, quais são os problemas que acontecem ou podem acontecer no programa?
 - c. Na sua concepção, quais são as soluções que poderiam ser adotadas para solucionar os problemas levantados anteriormente?
 - d. Que tipo de informação é importante monitorar para o exercício do seu cargo / função ou trabalho que desenvolve? Por quê?

Anexo I – Projetos Arquitetônicos



Tipo - B

Tipo - B



Tipo - C



Tipo - C



Anexo II – Mapas de Processos do Proinfância

