

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

ANDRÉ RICARDO DIAS LIMA MENDES

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO MONITORAMENTO DO PROGRAMA
EDUCACIONAL PROINFÂNCIA

BRASÍLIA-DF

2023

André Ricardo Dias Lima Mendes

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO MONITORAMENTO DO PROGRAMA
EDUCACIONAL PROINFÂNCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

BRASILIA-DF

2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM538p Mendes, André Ricardo Dias Lima Participação da sociedade no monitoramento do programa educacional Proinfância / André Ricardo Dias Lima Mendes; orientador Girlene Ribeiro de Jesus. -- Brasília, 2023. 183 p.

Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. Proinfância. 2. Monitoramento Social. 3. Participação da Sociedade. 4. Política Pública Educacional. I. Ribeiro de Jesus, Girlene, orient. II. Título.

ANDRÉ RICARDO DIAS LIMA MENDES

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO MONITORAMENTO DO
PROGRAMA EDUCACIONAL PROINFÂNCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra Girlene Ribeiro de Jesus
Orientadora – Faculdade de Educação - Universidade de Brasília

Prof. Dr Joaquim José Soares Neto
Examinador Interno – Instituto de Física - Universidade de Brasília

Profa. Dra Alicia Maria Catalano de Bonamino
Examinador Externo – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

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

Brasília, 30 de janeiro de 2023.

Esse trabalho é dedicado aos meus pais, meus grandes heróis,
e a todas as crianças brasileiras com o desejo que possam cada vez
mais se beneficiar de políticas públicas dedicadas a elas.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ser tão generoso e estar sempre presente em todos os momentos da minha vida, me acompanhando e me protegendo.

Aos meus pais, Adhemar e Sonia, pedagogos, heróis, mestres na minha vida, que sempre se dedicaram ao máximo e me ensinaram a importância da família, do caráter e dos estudos.

Ao meu irmão, o qual admiro muito e sempre serviu como uma fonte de inspiração para mim.

À minha orientadora, Girlene, por estar sempre disposta a compartilhar seu imensurável conhecimento sobre pesquisas acadêmicas e sobre educação.

Aos meus professores e colegas do mestrado, que compartilharam comigo essa jornada enriquecida de ensinamentos e aprendizados.

Aos meus amigos, os quais tenho muita admiração, e souberam respeitar minha dedicação ao serviço e as pesquisas realizadas nesses últimos anos.

E por fim, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, minha segunda casa, que, diariamente, possibilita que eu possa contribuir com a melhoria da educação pública brasileira.

RESUMO

A participação da sociedade no monitoramento das políticas públicas tornou-se parte das diretrizes para uma boa gestão. Além de possibilitar a inserção de cidadania no sentido de permitir a participação de todos, esse paradigma participativo passou a ser interpretado como uma forma de evolução dos processos no auxílio à busca de melhores práticas e resultados pela administração pública. Ante o exposto, esta pesquisa teve como objetivo investigar a participação da sociedade no monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância, criado com o propósito de possibilitar e garantir o acesso de crianças a creches e escolas por meio da construção de unidades de educação infantil em todo o Brasil. Para tal finalidade, esse estudo utilizou o método qualitativo, por meio da análise dos sistemas utilizados no monitoramento do programa, da análise documental de legislações, pareceres de órgãos de controle e instrumentos técnicos e da aplicação e análise de entrevistas com técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e com participantes do Fórum de Educação Infantil. A partir disso, foram identificadas 6 diferentes adversidades nos dados utilizados no acompanhamento da construção das creches, sendo elas: informações desatualizadas no sistema de monitoramento; dados sobre o local de construção da obra em desacordo com a realidade; informações incompletas; dados repetidos; informações incorretas sobre o *status* de execução das obras e; dados copiados de outras obras. O que tende a ser prejudicial ao monitoramento, à gestão e aos resultados almejados por essa política pública. Também foi verificado que apesar de importante e possibilitar a diminuição ou até mesmo a extinção de algumas dessas adversidades, a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância ainda é considerada baixa, devido a fatores como: limitações nos canais existentes entre a sociedade e a Instituição; falta de publicidade desses canais; falhas no fluxo processual das informações advindos da sociedade e; falta de *benchmarking* e de interatividade entre as áreas responsáveis pelo monitoramento dos diversos programas do FNDE. Dessa forma, de maneira a propiciar uma maior participação social e a busca por melhores resultados, este trabalho apresenta propostas de melhorias, classificadas em 5 diferentes categorias, a serem implementadas no monitoramento do programa, sendo elas: a disseminação de boas práticas e compartilhamento de experiências; a melhoria dos canais de comunicação existentes entre a sociedade e o FNDE; a criação de novos meios (canais) de participação da sociedade com a Autarquia; o redesenho do fluxo de tratamento de dados advindos da sociedade e; a publicidade dos meios de participação social.

Palavras-chave: Proinfância. Monitoramento Social. Participação da Sociedade. Política Pública Educacional.

ABSTRACT

Society's participation in monitoring public policies has become part of the guidelines for good management. In addition to enabling the insertion of citizenship in the sense of allowing the participation of all, this participatory paradigm started to be interpreted as a way to evolve processes in the search for better practices and results on the part of public management. Given the above, this research aimed to investigate the participation of society in monitoring the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for the Network of Public Schools of Early Childhood Education - Proinfância, created to enable and guarantee children's access to kindergartens and schools through the construction of early childhood education units throughout Brazil. For this purpose, this study used the qualitative method, through the analysis of the systems used in the monitoring of the program, the documental analysis of legislation, opinions of the control bodies and technical instruments, and the application and analysis of interviews with technicians National Education Development Fund - FNDE and with participants of the Child Education Forum. From this, 6 different adversities were identified in the data used in monitoring the construction of daycare centers, namely: outdated information in the monitoring system; data from the site of works in disagreement with reality; incomplete information; repeated data; incorrect information about the progress of the execution of the work and; data copied from other works. This tends to compromise monitoring, management, and the results sought by this public policy. It was also found that, despite being important and enabling the reduction or even extinction of some of these adversities, society's participation in monitoring Proinfância is still considered low, due to factors such as limitations in the existing channels between society and the Institution; lack of advertising on these channels; flaws in the procedural flow of information coming from society and; lack of benchmarking and interactivity between the areas responsible for monitoring the various FNDE programs. Thus, to provide greater social participation and the search for better results, this work presents proposals for improvements, classified into 5 different categories, to be implemented in the monitoring of the program, namely: the dissemination of good practices and sharing of experiences; the improvement of existing communication channels between society and the FNDE; the creation of new means (channels) for society's participation with the Autarchy; the redesign of the company's data processing flow and; the dissemination of means of social participation.

Keywords: Proinfância. Social Monitoring. Society Participation. Education Public Policies

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas.	48
Figura 2 – Fotografias postadas pela estudante Isadora em rede social.	61
Figura 3 – Organograma do FNDE	67
Figura 4 – Organograma DIGAP.	69
Figura 5 – Organograma CGIMP.	71
Figura 6 – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC	72
Figura 7 – Abas do Obras 2.0.	74
Figura 8 – Aba dados da obra no SIMEC – módulo obras 2.0	75
Figura 9 – Aba Licitação no SIMEC – módulo obras 2.0	76
Figura 10 – Aba Contratação no SIMEC – módulo obras 2.0	77
Figura 11 – Aba Cronograma no SIMEC – módulo obras 2.0	78
Figura 12 – Aba vistorias no SIMEC – módulo obras 2.0	79
Figura 13 – Exemplo de relatório fotográfico anexado na vistoria	81
Figura 14 – Relatório Técnico do acompanhamento	82
Figura 15 – Planilha de supervisão e acompanhamento	83
Figura 16 – Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação	90
Figura 17 – Fale conosco - FNDE - "Login ou senha inválidos"	92
Figura 18 – Transparência Pública - SIMEC	93
Figura 19 – Dados da obra - transparência pública	94
Figura 20 – Exemplificação de obras apresentadas na transparência pública - SIMEC	95
Figura 21 – Dados Gerais da obra - transparência pública	96
Figura 22 – Dados da licitação - transparência pública	97
Figura 23 – Dados do contrato - transparência pública	97
Figura 24 – Dados do acompanhamento da última vistoria - transparência pública	98
Figura 25 – Dados dos recursos transferidos ao ente - transparência pública	99
Figura 26 – Dados de pagamentos efetuados pelo ente - transparência pública	100
Figura 27 - Vistoria inserida no sistema com poucas informações e apenas uma fotografia.	118
Figura 28 - Única fotografia apresentada na vistoria.	119
Figura 29 - Relatório Técnico do Acompanhamento de vistoria de obra no SIMEC.	120

Figura 30 - Fotografia apresentada em vistoria registrada no sistema em dezembro de 2020.	121
Figura 31 - Fotografia apresentada novamente em vistoria registrada no sistema em julho de 2021.	122
Figura 32 - Obra cadastrada no SIMEC com status de “em execução” há quase 3 anos e com evolução de execução física inferior a 3% nesse período.	124
Figura 33 - Mesma fotografia apresentada em obras distintas.....	125
Figura 34 - Sugestão das logos do Conselho do Proinfância e do Conselho de Obras Públicas Educacionais.....	150
Figura 35 - Sugestão da logo do aplicativo SimecCidadão.....	152
Figura 36 - Proposta de fluxo de tratamento dos dados advindos da sociedade no âmbito interno da CGIMP.....	156
Figura 37 - Portal do FNDE na internet.....	158
Figura 38 - <i>QR Code</i> criado para divulgação e cesso as diferentes formas de monitoramento social do programa.....	160
Figura 39 - Simeczinho.....	161
Figura 40 - Cena retirada do vídeo explicativo criado para divulgação do <i>app</i> SimeCidadão.....	162
Figura 41 - Placa de identificação em obra do Proinfância.....	163
Figura 42 - Sugestão de novo modelo de placa de obra para o Proinfância.....	164
Figura 43 - Ônibus escolares do programa caminho da escola.....	166
Figura 44 - Sugestão de publicidade a ser utilizada no <i>busdoor</i> nos ônibus do programa caminho da escola.....	167
Figura 45 - Aplicativo de monitoramento social SimeCidadão.....	168
Figura 46 - Relatório de produtividade da CGIMP.....	169

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos financeiros do Proinfância transferidos para os entes.	42
Gráfico 2 - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.....	44
Gráfico 3 - Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola/creche.....	45
Gráfico 4 - Quantidade de dias sem vistorias (obra já iniciadas - em execução e paralisadas) em abril de 2021.	113
Gráfico 5 - Quantidade de dias sem vistorias (obras já iniciadas – em execução) em abril de 2021.	114
Gráfico 6 - Percentual de obras executadas no terreno pactuado.....	116
Gráfico 7 - Conhecimento dos técnicos do Proinfância sobre os canais de comunicação entre o cidadão e o FNDE.....	132
Gráfico 8 - Percentual de entrevistados por programa que souberam responder pelo menos um meio de comunicação entre a sociedade e o FNDE.....	133
Gráfico 9 - Influência das informações originadas pelo cidadão nas análises de monitoramento do Proinfância.....	135
Gráfico 10 - Percentual de entrevistados por programa que alegaram algum caso que faltou informações a ponto de prejudicar o monitoramento.....	138
Gráfico 11 - Percentual de entrevistados que já duvidou da veracidade de alguma fotografia, dado ou informação que estava analisando.....	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias e subcategorias da análise de conteúdo das entrevistas.....	110
Tabela 2 – Investimentos do FNDE no desenvolvimento de aplicativos entre 2017 e 2019.....	151
Tabela 3 – Quantitativo de materiais didáticos distribuídos pelo FNDE entre 2017 e 2020.....	165

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BI	<i>Business Intelligence</i>
CAC	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAU	Conselho de Arquitetura e <i>Urbanismo</i>
CGDEN	Coordenação Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino
CGEST	Coordenação Geral de Infraestrutura Educacional
CGIMP	Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais
CGPES	Coordenação Geral de Programas Especiais
COCLQ	Coordenação de Contratos Liquidação e Qualidade
COMAE	Coordenação de Monitoramento e Acompanhamento de Equipamentos e Mobiliários
COMAV	Coordenação de Monitoramento e Avaliação
COMOB	Coordenação de Monitoramento e acompanhamento de Obras
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
COPE	Conselho de Obras Públicas Educacionais
COPRO	Conselho do Proinfância
CGPAE	Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CGPLI	Coordenação-Geral dos Programas do Livro
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
DIDEX	Divisão de Atendimento a Demandas Externas
DIGAP	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais
DIGEF	Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios
DIMOB	Divisão de Apoio ao Monitoramento e Acompanhamento de Obras
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
DIRT	Diretoria de Tecnologia e Informação
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
e-OUV	Sistema Eletrônico de Ouvidoria

e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais de educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID	Número Identificador
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MPE	Ministério Público Estadual
MPU	Ministério Público da União
PAC	Programa de Ação Continuada
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escola Pública de Educação Infantil
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
QR CODE	<i>Quick Response Code</i>
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade Federativa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS	19
1. INTRODUÇÃO	21
2. OBJETIVOS	26
2.1 Objetivo geral	26
2.2 Objetivos específicos	26
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INTANTIL NO BRASIL E O PROINFÂNCIA.....	27
3.1 Políticas Públicas – História e Conceitos.....	27
3.2 Políticas Públicas educacionais.....	29
3.3 Evolução das políticas públicas de educação infantil no Brasil.....	32
3.4 Proinfância	38
3.4.1 Evolução do programa e os resultados alcançados	40
4. MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
4.1 Ciclo de Políticas públicas	46
4.1.1 Identificação do Problema.....	48
4.1.2 Formação da agenda.....	49
4.1.2.1 <i>Stakeholders</i>	49
4.1.3 Formulação de alternativas.....	50
4.1.4 Tomada de decisão	52
4.1.5 Implementação da política pública.....	52
4.1.6 Avaliação da política pública	53
4.1.7 Extinção da política pública	54
4.2 Monitoramento e avaliação: conceito e diferenças	55
4.3 Tipologias de monitoramento.....	56
4.3.1 Monitoramento gerencial, analítico e estratégico	56

4.3.2	Monitoramento em função de quem o realiza.....	58
4.3.2.1	Monitoramento interno	58
4.3.2.2	Monitoramento externo.....	59
4.3.2.3	Monitoramento participativo ou social	59
4.4	Indicadores de monitoramento: conceito e atributos das informações	61
5.	MONITORAMENTO DO PROINFÂNCIA	65
5.1	Responsáveis pelo monitoramento do programa	65
5.1.1	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	65
5.1.2	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP	68
5.1.3	Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Educacionais - CGIMP.....	69
5.2	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC.....	71
5.3.	Informações utilizadas no monitoramento do Proinfância	73
5.4.	Fonte das informações utilizadas no monitoramento do Proinfância	84
5.4.1	Ente federado	84
5.4.2	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	85
5.4.3	Empresas de supervisão	86
5.4.4	Sociedade	89
5.4.4.1	Fala.BR	89
5.4.4.2	Ouvidoria do FNDE.....	90
5.4.4.3	Transparência Pública do SIMEC.....	93
6.	MÉTODO	101
6.1	Instrumentos.....	102
6.1.1	Pesquisa Documental.....	102
6.1.2	Sistemas eletrônicos: SIMEC, SEI e Fala.BR	103
6.1.3	Entrevistas.....	104

6.2 Participantes.....	106
6.2.1 Colaboradores do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância	106
6.2.2 Colaboradores do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.....	107
6.2.3 Colaboradores do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD.....	108
6.2.4 Integrante do Fórum de Educação Infantil.	108
6.3 Procedimentos de análise.....	108
7. RESULTADOS	111
7.1 Identificação de adversidades nas informações que tendem a ser prejudiciais para a realização do monitoramento do Proinfância.....	112
7.1.1 Informações e dados desatualizados no sistema	113
7.1.2 Informações e dados sobre o local de construção da obra em desacordo com a realidade.....	115
7.1.3 Informações e dados incompletos.....	117
7.1.4 Informações e dados repetidos.....	120
7.1.5 Informações incorretas sobre o <i>status</i> de execução da obra	123
7.1.6 Informações e dados copiados de outras obras	125
7.2 Aual contribuição da sociedade no monitoramento do Proinfância	127
7.2.1 Percepção dos integrantes do Fórum de Educação Infantil sobre a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância	128
7.2.2 Meios de comunicação entre a Sociedade e o FNDE.....	129
7.2.3 Publicidade dos canais disponíveis a sociedade	131
7.2.4 Fluxo processual na área técnica das informações advindas da sociedade.....	134
7.2.5 Aprendizado com as demais áreas do FNDE gestoras dos programas educacionais.....	136

7.2.6 Percepção dos colaboradores dos programas educacionais sobre a participação da sociedade no monitoramento.....	137
7.2.7 Necessidade de melhorias e de criação de mecanismos que impulsionem a participação da sociedade a fim de aperfeiçoar o monitoramento do programa.....	141
8. PRODUTO TÉCNICO	143
8.1 Disseminação de boas práticas e compartilhamento de experiências.....	145
8.2 Melhoria dos canais de comunicação existentes entre a sociedade e o FNDE.....	146
8.3 Criação de novos meios (canais) de participação da sociedade com a Autarquia ...	147
8.3.1 FNDE itinerante e realização de oficinas	147
8.3.2 Participação em conferências e realização de encontros com os fóruns de educação infantil.....	148
8.3.3 Criação do conselho do Proinfância ou aproveitamento de conselhos já existentes em outros programas	149
8.3.4 Criação de aplicativo social para o monitoramento do Proinfância	150
8.4 Redesenho do fluxo de tratamento dos dados advindos da sociedade no âmbito interno da Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais - CGIMP	154
8.5 Publicidade dos meios de participação da sociedade.....	156
8.5.1 Site do FNDE.....	157
8.5.2 Sites dos municípios que aderiram ao programa	158
8.5.3 Criação e utilização de QR CODE	159
8.5.4 Criação de de personagem	160
8.5.5 Criação de vídeo explicativo.....	161
8.5.6 Placa das obras do FNDE	163
8.5.7 Livros didáticos.....	165
8.5.8 Ônibus escolares	166
8.5.9 Interconexão entre aplicativos	167

8.5.10 Divulgação dos dados do Relatório de Produtividade CGIMP	168
8.6 Considerações finais da nota técnica	170
REFERÊNCIAS	171
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	177
APÊNDICE B - Termo de autorização para utilização de imagem e som de voz para fins de pesquisa	179
APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista com os integrantes da equipe técnica responsável pelo monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância	180
APÊNDICE D - Roteiro de Entrevista com os integrantes da equipe técnica responsável pelo monitoramento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD	181
APÊNDICE E - Roteiro de Entrevista com os integrantes da equipe técnica responsável pelo monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.....	182
APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com integrante do Fórum de Educação Infantil.....	183

APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Esse trabalho acadêmico está estruturado em capítulos, cada qual exibindo resultados relativos aos estudos realizados sobre o monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância e sobre a participação da sociedade nesse processo.

Ao iniciar a leitura da dissertação, o leitor encontrará o tema participação social nas políticas públicas, tendo a oportunidade de visualizar o que está expresso na Constituição Federal em relação ao assunto, entender algumas ações governamentais que buscaram aperfeiçoar a relação entre administração pública e os cidadãos, conhecer conclusões de autores de estudos acadêmicos sobre participação da sociedade em programas e projetos governamentais, bem como descobrir quais os motivos que me levaram a pesquisar o tema, o porquê da escolha do Proinfância para esse estudo e verificar quais são as questões de pesquisa a serem respondidas, e em seguida, no segundo capítulo da dissertação, serão apresentados os objetivos da pesquisa, sendo eles divididos em um objetivo geral e quatro objetivos específicos.

No terceiro capítulo, intitulado de políticas públicas de educação infantil no Brasil e o Proinfância, o leitor entenderá a história, os conceitos e a classificação dos tipos de políticas públicas do autor Theodor Lowi (1964;1972), bem como conhecerá a evolução das políticas públicas de educação infantil no Brasil. Compreendendo assim, como as mudanças de percepções e de paradigmas relacionadas a creches e unidades de educação infantil ocorreram ao longo das décadas no nosso país.

Essa análise histórica também permitirá a compreensão dos desafios que ainda estamos enfrentando e os que ainda viremos a enfrentar, fazendo-nos perceber a responsabilidade do Estado e a importância da implementação de políticas públicas capazes de melhorar a realidade brasileira e tornar viável o sonho de universalizar o acesso à educação infantil para todas as crianças do país.

Nesse mesmo capítulo, também será apresentado o Proinfância possibilitando ao leitor conhecê-lo através da descrição e análise de suas características, sua evolução ao longo dos anos e os resultados alcançados com sua implementação.

No quarto capítulo nomeado de monitoramento de políticas públicas, será explicado como é composto o ciclo de uma política pública, com aprofundamento na etapa de

monitoramento, sendo descrito e analisado sua importância, seus tipos e sua notoriedade em um programa governamental. Com base nesse conhecimento, será observado como essa significativa etapa é realizada no Proinfância, principalmente diante das principais características do programa relacionadas a sua esfera, integração com demais entes, investimentos, impactos na sociedade, dentre outros.

O quinto capítulo intitulado de monitoramento do Proinfância demonstrará quem são os responsáveis pelo monitoramento do programa, qual o sistema responsável pelo gerenciamento das informações, quais dados são relevantes e quais são as fontes desses dados.

No sexto capítulo, será apresentada a metodologia de pesquisa utilizada para a realização desse trabalho, explicando quais instrumentos de pesquisa foram utilizados, quem são seus participantes, o porquê da escolha deles e quais são os procedimentos de análise.

O sétimo, e penúltimo capítulo, discorrerá sobre os resultados da pesquisa, os quais serão divididos em: identificação de adversidades nas informações que tendem a ser prejudiciais para a realização do monitoramento do Proinfância e; atual contribuição da sociedade no monitoramento do programa.

Por fim, a pesquisa e os resultados encontrados subsidiaram o produto técnico do mestrado profissional em educação, em que será exibido o desenho e a sugestão de implementação/aperfeiçoamento da participação social no monitoramento do programa, visando possibilitar a melhoria de sua gestão, o enriquecimento do monitoramento, o aumento de sua transparência, e o fortalecimento do sentimento de pertencimento por parte da sociedade nesta política pública.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Art. nº 193, parágrafo único da Constituição Federal de 1988: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. (BRASIL, 1988, [s.p.]).

Em 1988 nascia a nova Constituição Federal brasileira, também conhecida como a constituição cidadã¹, um marco de democratização e reconhecimento dos direitos sociais, identificando o cidadão como detentor de direitos, alguns deles inéditos, próprios do estado democrático instaurado a partir de então.

Mais do que detentor de direitos passivos, a Carta Magna concedeu aos cidadãos o direito ativo, positivo, que permitiu à sociedade a possibilidade de atuar juntamente com a administração pública nos programas sociais, porém, apesar dessa prerrogativa, observa-se a sua tímida participação, e muitas vezes, não é reconhecida a sua importância.

O advento dos direitos do cidadão, sobretudo os sociais, fez com que o Estado passasse a ter maior responsabilidade na prestação e na melhoria de seus serviços à sociedade.

Para isso tornar-se factível, inúmeros programas e projetos governamentais foram criados e desenvolvidos nas mais diversas áreas, como previdência social, saúde, assistência social e educação, e com isso, maiores foram os investimentos financeiros por parte do Estado.

De acordo com a Controladoria-Geral da União (2021), a cada ano aumenta a quantidade de investimento em programas finalísticos. Em 2020, mais de 1 trilhão e meio de reais foram investidos, o equivalente a 46% do total dos gastos realizados pelo Estado no ano.

A criação dos planos, programas e projetos governamentais após a promulgação da Constituição e a expansão de programas pré-existentes a ela gerou a necessidade de uma melhor gestão administrativa estatal de forma que possibilitasse a implementação de políticas públicas mais eficazes, atingindo os objetivos traçados; eficientes, otimizando o uso dos

¹ A Constituição brasileira de 1988 passou a ser chamada de Constituição Cidadã devido garantir novos direitos a sociedade e por marcar um importante passo no retorno do processo democrático no Brasil.

recursos; e efetivas, resultando em impactos capazes de alterar e melhorar a realidade encontrada.

Diante disso, percebe-se uma reestruturação do Estado a partir dos anos 90 com o objetivo de ser mais orientado a aspectos gerenciais, fortalecendo, ao menos na teoria, a relação entre o Estado e a sociedade, e aperfeiçoando e implementando novas práticas de gestão realizadas pela administração pública.

Essa reestruturação pôde ser vista através de reformas administrativas como o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, ligada a visão gerencialista da nova gestão pública, mais precisamente relacionada ao *public service orientation* – PSO, a qual permitiu incluir uma maior participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas.

De acordo com Paludo (2012), assim como idealizado na Constituição Federal de 1988, o PSO percebeu o cidadão como detentor de direitos como o de fiscalizar as ações públicas e possibilitar a exigência do *accountability* (prestação de contas) dos gestores públicos.

Dessa forma, o texto do PDRAE contava com um projeto específico para aperfeiçoar a relação entre administração pública e os cidadãos, o chamado projeto cidadão, que tinha como um dos seus objetivos melhorar o diálogo entre a sociedade e o governo, através da implementação de sistema de informação e de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos.

Porém, apesar do PDRAE reconhecer a participação social como um caminho a ser trilhado na busca do aperfeiçoamento das políticas públicas, pouco foi visto na prática após sua criação. Com o baixo fortalecimento e a pouca ampliação dos canais de colaboração entre o Estado e a sociedade, ainda havia a necessidade da criação de novos programas e projetos capazes de impulsionar essa participação, e um desses projetos foi o Programa Nacional de Gestão Pública - GesPública, criado em 2005, pelo governo do então presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, cuja missão consistia em promover a excelência em gestão pública, dentre outras formas, promovendo a gestão democrática participativa e ética.

O discurso da participação social foi incorporado como um dos principais eixos do governo Lula. Havia uma estratégia explícita de ampliar o diálogo com as organizações da sociedade civil e os cidadãos, especialmente pela criação, reformulação e ampliação dos mecanismos de

participação social. (Diálogos Setoriais União Europeia - Brasil, 2012, p.15).

Para Bataglia e Farranha (2018, p.32) essas novas práticas de gestão “permitiram abertura de caminho para um modelo em que a sociedade exercesse controle”.

Esses aperfeiçoamentos administrativos foram ao encontro da valorização do cidadão previsto na Constituição Federal, possibilitando assim maior participação do cidadão nos programas de Estado, em suas mais diversas fases, como planejamento, execução, monitoramento e avaliação, permitindo enxergar a participação social como um importante elemento na organização das políticas públicas e essencial para a governabilidade² e governança³ na administração pública.

Para Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p.375) “a participação social teria, pois, papel relevante tanto no que diz respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais”.

Em busca de estudos acadêmicos sobre participação social e participação da sociedade nos processos de gestão de programas e projetos governamentais, foi verificado que esses estudos são mais concentrados em áreas como ambiental, migratória, urbanística, esportiva, tecnológica e, principalmente, na área da saúde.

Para Espirito Santo (2016), autor de dissertação na área ambiental, a participação da sociedade começou a fazer parte das diretrizes para gestão de modo que esse paradigma participativo pode ser interpretado como uma forma de inserção da cidadania no sentido de permitir pontos de vista dos cidadãos. No mesmo sentido, Mendes (2012), autora de dissertação na área de Ciências Sociais, explica que a participação da sociedade auxilia a busca pela eficiência administrativa, contribui para a legitimidade da tomada de decisão e permite a construção do interesse público. Uru (2011), autora de dissertação na área de Ensino em Ciências da Saúde, afirma que o controle social auxilia no monitoramento de políticas públicas, prevenindo o desperdício e o desvio de recursos públicos, principalmente nos casos em que o Estado não pode ser onipresente, e Pintos (2017), autora de dissertação sobre Monitoramento e Avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, afirma que no

² De acordo com Paludo (2012) governabilidade refere-se ao poder político, legítimo, com apoio social e com decisões amparadas em processos que incluam a participação dos diferentes setores da sociedade.

³ Por sua vez, Paludo (2012) explica governança como a capacidade de governar e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade.

monitoramento do programa, é recomendado, sempre que possível, envolver seus usuários, visto que esses são os mais interessados nos resultados.

Nesse cenário, em que ainda são escassos os estudos sobre a participação da sociedade nos processos de gestão de programas na área da educação, considerando a importância da temática e o provável impacto positivo que a contribuição da participação da sociedade pode trazer para uma política pública, e por ocupar o cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, desde 2013, onde atuo diariamente na execução e no monitoramento de programas e projetos educacionais, considero de suma relevância, do ponto de vista acadêmico e profissional, a pesquisa sobre a participação da sociedade em um programa de âmbito nacional na área da educação.

A partir disso, com a missão de aprofundar-me no estudo, escolhi pesquisar e investigar o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), criado em 2007 com o objetivo de possibilitar a garantia do acesso de crianças a creches e escolas, bem como melhorar a infraestrutura física da rede pública de Educação Infantil.

O Proinfância foi escolhido devido a sua dimensão, distribuição em todo o território nacional, impacto orçamentário e objetivos almejados.

Para Santos (2016) o Proinfância criou no país um novo padrão de espaço físico escolar para as crianças de até 6 anos de idade, rompendo com a cultura de que qualquer espaço serve para matricula-las. Para o autor o espaço físico deve ser reconhecido como um dos fios constitutivos da identidade da Educação Infantil.

O programa desde a sua criação já pactuou a construção de 9.127 creches e pré-escolas, o equivalente a 11 bilhões e 893 milhões de reais. Dessas unidades estudantis pactuadas, 4.537 já estão concluídas e 1.262 estão em construção⁴. (FNDE, 2021).

Esses dados retratam a grandeza do programa, e conseqüentemente evidenciam a importância de um bom gerenciamento em todas as suas etapas, sobretudo no seu monitoramento, pois se bem feito, permitirá uma avaliação efetiva e tempestiva da situação

⁴ Além dessas unidades educacionais concluídas e em construção, 187 escolas estão na fase de planejamento, licitação ou contratação, 256 estão paralisadas aguardando retornar à execução, 40 estão com termos de pactuação em reformulação devido a troca de terreno ou de tipologia, 879 tiveram seus termos expirados antes da conclusão do objeto pactuado e 1.966 tiveram os termos cancelados antes do início das obras.

do programa, bem como realizará o comparativo entre o planejado e o executado, e caso haja divergências, permitirá providenciar correções para implementar melhorias no processo, aumentando a eficiência do programa e tornando-o mais capaz de entregar à sociedade uma política pública que gere resultados para a educação infantil.

Um dos aspectos mais relevantes e fundamentais ao realizar o monitoramento de uma política pública é a obtenção de dados e informações, que deve ocorrer de forma tempestiva das mais diversas fontes disponíveis, dentre elas, as oriundas da sociedade, pois somente com a presença dos dados e informações são viáveis seus estudos, a verificação de tendências, a formulação de cenários e a comparação entre o planejado e o executado.

Autores como Lopez-Acevedo, Krause e Mackay (2012, p.88, tradução nossa), ao tratar sobre a participação da sociedade na fase do monitoramento dos programas governamentais, relatam que “o intenso engajamento dos cidadãos e a sociedade civil podem melhorar a qualidade do monitoramento e a precisão da avaliação, indo além de uma abordagem tendenciosa e unilateral para fornecer informações sobre vários indicadores de desempenho”.

E de acordo com a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial (2012), a participação da sociedade além de aperfeiçoar o monitoramento também se torna um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado.

Vale ressaltar que por meio de assistência técnica e financeira, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, é o responsável pela coordenação, gerenciamento e pelo monitoramento do programa, sendo esse realizado de forma remota através do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC.

A obtenção dos dados e informações presentes nesse sistema são provenientes: das prefeituras municipais das localidades onde estão sendo executados o programa, as quais devem fornecer informações e inserir vistorias ao menos uma vez por mês no sistema; das empresas de supervisão contratadas em 2021 para a realização de visitas a um número limitado de obras e; do próprio FNDE, que diante de cenários urgentes ou excepcionais encaminha um técnico do seu quadro funcional para visitar o município e obter dados necessários ao monitoramento.

Posto isso, percebemos que, apesar de importante, não foi planejado a participação da sociedade nesse processo, mesmo sendo essa a maior beneficiária do programa.

Diante do panorama descrito, ao buscar estudos acadêmicos relativos ao programa supracitado, verificou-se a existência de dissertações relativas ao monitoramento do programa, as quais chegaram, em alguns casos, a conclusão de que o monitoramento deveria ser redesenhado ou que deveriam ser criados novos indicadores, porém, nenhuma delas abordou o tema da participação do cidadão nesse processo ou identificou a sua importância, sendo este um tema totalmente novo nesse cenário.

A partir disso, trago as seguintes questões de pesquisa a serem estudadas: Qual a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância? Como melhorar a contribuição da sociedade no monitoramento, com vistas à eficiência, eficácia e efetividade do programa?

2. OBJETIVOS

Com o intuito de propiciar a discussão acerca do tema, cumpre ressaltar que os objetivos deste projeto de pesquisa desdobram-se em geral e específicos.

2.1 Objetivo geral

- Investigar a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância, assim como sugerir possíveis melhorias nesse processo com vistas a eficiência, eficácia e efetividade do programa.

2.2 Objetivos específicos

- Analisar como é realizado o monitoramento do Proinfância.
- Analisar as formas disponíveis de participação da sociedade no monitoramento do programa.
- Verificar qual a participação da sociedade no processo de monitoramento de outros programas e projetos educacionais coordenados pelo FNDE.
- Sugerir alterações que possam ser implementadas no monitoramento do Proinfância de forma que permita a melhoria dessa etapa com a participação cidadã.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E O PROINFÂNCIA

Antes mesmo de tratarmos de forma específica sobre políticas públicas de educação infantil, devemos conhecer a história e o conceito de políticas públicas em seu sentido amplo. Compreender a origem e como se desenvolveu o estudo da política pública é fundamental para melhor entendermos sua trajetória e suas perspectivas.

3.1 Políticas Públicas – História e Conceitos

Souza (2007) explica que a política pública como área do conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos Estados Unidos, de forma diferente como era até então vista nos países Europeus, a qual buscava-se analisar mais o Estado e as instituições públicas do que a produção dos governos.

Na Europa, política pública era percebida como um desdobramento dos estudos sobre o Estado e suas instituições, sendo a política um estudo secundário e consequente, ao passo que nos Estados Unidos a política pública ganhou notoriedade e importância tornando-se um estudo principal relacionado as ações dos Estados, o que permitiu o desenvolvimento dessa área do conhecimento, recebendo contribuições de diferentes autores ao longo do tempo, fortalecendo sua importância e o seu debate no meio acadêmico.

Por sua vez, a política pública como área técnica e ferramenta de decisões governamentais foi segundo Souza (2006, p.22) “produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências”. Segundo a autora o trabalho de uma equipe multidisciplinar tentava demonstrar como a guerra poderia ser conduzida de forma racional, e a partir disso a utilização de métodos científicos às decisões estatais se desenvolveram e migraram para as demais áreas da gestão pública.

Mas afinal, o que é política pública?

Ao partirmos para o estudo etimológico das palavras descobrimos que a palavra política tem origem na palavra grega *politikó*, a qual significa participação em uma decisão, e a palavra pública tem origem latina, a qual *publica*, significa povo. Portanto,

etimologicamente política pública significa a participação do povo em uma decisão, porém, essa definição não é a mesma conceituada pelos diferentes autores da área.

Na realidade, atualmente, não existe um conceito único sobre o que é política pública. Para Secchi (2013) qualquer definição de política pública é arbitrária, pois na literatura especializada não há consenso sobre sua definição. Por seu turno, Saraiva (2006, p. 28) conceitua política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, no mesmo sentido, Moro (2017) considera política pública como as ações realizadas pelo poder público com o objetivo de cumprir seu dever relativo aos direitos dos cidadãos, e Dye (2017) sintetiza o conceito como o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isso faz.

Portanto, apesar de não haver um conceito único, ou para Secchi (2013) falta de consenso, verifica-se que a tentativa de definição por diferentes autores, criou-se uma conceituação do tema abrangente, de forma que cada definição complementou as demais, nos permitindo entender políticas públicas no campo holístico como estratégias pensadas, elaboradas e executadas por determinado Estado, por um certo período de tempo, em um determinado momento e com objetivos variados nas mais diversas áreas, como saúde, segurança, educação, meio ambiente, trabalho, esporte, dentre outros, em busca de solucionar problemas até então identificados e/ou melhorar cenários encontrados ou projetados.

Para Souza (2007) o caráter holístico de políticas públicas não significa que ela careça de coerência conceitual e teórica, mas sim que consegue comportar diferentes olhares, e essa é a razão de pesquisadores de diferentes áreas como economistas, sociólogos, antropólogos, administradores, dentre outros, partilharem interesses comuns sobre o tema, o que contribui para avanços teóricos e práticos.

Ao longo do desenvolvimento dessa área do conhecimento, diferentes autores criaram classificações e tipologias de forma que possibilitasse o melhor entendimento do tema e que fosse mais fácil sua aplicação prática pelo Estado.

A tipologia de política pública considerada por muitos autores como a mais conhecida é a do autor e cientista político americano Theodor Lowi (1964; 1972), o qual classificou as políticas públicas em quatro diferentes tipos, sendo elas:

- Políticas distributivas, as quais geram benefícios a um grupo específico da sociedade em detrimento da coletividade como um todo;

- Políticas regulatórias, que tem como característica estabelecer padrões de serviços e produtos;
- Políticas redistributivas que assim como as políticas distributivas geram benefícios a um grupo específico da sociedade, mas neste caso em detrimento a outro grupo específico e não de toda a coletividade; e
- Políticas constitutivas, que lidam com procedimentos, legislações e regras que direcionam as políticas públicas.

Cada tipo de política classificada e identificada acima pode encontrar formas distintas de apoio e rejeição, com isso disputas entre distintos atores, como governantes, políticos, empresários, burocratas, especialistas, partidos políticos, organizações implementadoras e diferentes classes da sociedade, tendem a aparecer em sua discussão e execução, tornando-a além de uma temática multidisciplinar, uma temática pluralista.

Além dos diferentes tipos de políticas classificadas por Lowi (1964; 1972), também devemos considerar que cada política pública específica executada pelo Estado tem sua identidade e particularidades, não podemos pensar que uma política pública utilizada, por exemplo, na área econômica pode ser fielmente copiada e inserida na área social, ou até mesmo a replicação de uma política social utilizada em determinado local pode não alcançar os mesmos resultados quando aplicado em outra localidade.

Cada política deve ser formulada, executada, monitorada e estudada considerando o problema a ser corrigido, os conflitos e impasses existentes, os responsáveis pela sua execução, o momento e o seu campo de atuação. Devido a isso torna-se necessário neste trabalho acadêmico, explicitar com mais detalhes as temáticas: políticas públicas educacionais e políticas públicas educacionais infantis, para então chegarmos ao Programa Educacional Infantil Proinfância, tema desta dissertação.

3.2 Políticas Públicas educacionais

As políticas públicas educacionais, assim como as políticas públicas voltadas a saúde, alimentação, lazer, moradia e previdência social, dentre outras, compõem as políticas públicas sociais, as quais, por sua vez, têm como objetivo norteador oferecer serviços à população de forma satisfatória e ininterrupta.

Saraiva (2007) distingue sob o olhar do foco do pesquisador o estudo das políticas públicas sociais do estudo geral das políticas públicas. Para o autor, estudos gerais de política pública não focaliza necessariamente o conteúdo da política, não assumindo a importância do objeto da política pública, ao contrário dos estudos da política social, que são marcados pelo objeto da política pública, focando as questões que a política tende a solucionar, os seus problemas e seus resultados.

Em relação ao seu conceito, assim como no caso de políticas públicas, a política pública educacional é conceituada de formas distintas a depender do autor, mas neste campo os conceitos são mais próximos uns dos outros. De acordo com Sousa (2018) políticas públicas educacionais são estratégias e ações com o objetivo de melhorar a educação, já para Oliveira (2010) são decisões governamentais com foco no ambiente escolar de ensino-aprendizagem, ou segundo o mesmo autor, mas de forma mais sucinta, é tudo que o Estado realiza ou deixa de realizar na área educacional.

A constituição federal de 1988 reconhece a importância da educação ao destinar uma seção específica para o tema e indicando que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

Devido à importância e o dever do Estado na promoção da educação, visando o pleno desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, nasce a necessidade do oferecimento de uma educação pública de qualidade e de forma universal, a qual só pode ser alcançada mediante a criação e execução das políticas públicas educacionais.

Conforme a Carta Magna, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante regime de colaboração⁵ organizarão seus sistemas de ensino, tornando-se competência de todos os entes a prestação de serviços públicos educacionais e formulação de políticas públicas, sendo dever de cada ente atuar de forma prioritária em uma etapa de ensino, sendo os municípios na educação infantil e no ensino fundamental, os estados no ensino fundamental e médio, e a União os auxiliando de forma redistributiva e supletiva mediante assistência financeira e técnica.

⁵ Regime de colaboração é uma estratégia expressa na Constituição que estipula o trabalho articulado e coordenado entre os entes federados de forma a solucionar problemas em comum e estimular a implementação de políticas públicas.

Ao relacionarmos as políticas públicas educacionais com a tipologia criada por Theodor Lowi (1964; 1972), identificamos a presença dos quatro tipos elaborados pelo autor no campo educacional, sendo:

- As políticas regulatórias e constitutivas por meio de legislação, planos, programas e regulamentos no âmbito de todos os entes federados, e presente de forma mais expressiva no âmbito federal, podendo citar como exemplo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação – PNE;
- As políticas redistributivas como o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais de educação) constituído de impostos e de transferências dos estados, Distrito Federal e municípios relacionados a educação; e
- As políticas distributivas como o Proinfância, nas quais a União investe recursos públicos obtidos de toda a população na construção de creches e unidades de educação infantil, que, via de regra, são utilizadas por pessoas com situações financeiras mais vulneráveis e que não teriam condições de pagar por esses serviços ou para instituições privadas.

Diante disso, verificamos que além da grande relevância da política pública educacional ela é também de grande abrangência e composta por múltiplas características, podendo pertencer a qualquer uma das classificações tipológicas de Lowi (1964; 1972), estar localizada em uma região ou em todo território nacional, ser de competência exclusiva ou compartilhada por todos os entes da federação e abranger públicos específicos e distintos que vão desde a educação infantil até ao ensino superior.

Com isso, o gestor público ao criar e executar e o pesquisador ao estudar a política pública educacional devem se atentar a todos os aspectos e particularidades da política educacional investigada, se aprofundando principalmente nas características específicas da etapa de ensino que se busca analisar, e para isso o campo histórico nos permite entender melhor os motivos de eventuais problemas encontrados, as buscas por soluções já experimentadas, os fracassos, os sucessos, as projeções e os possíveis caminhos a escolher no intuito de realizarmos uma política pública educacional de sucesso.

Para Fontura, Alfaia e Fernandes (2013, p.85) “para que se entenda melhor as estruturas e os acontecimentos contemporâneos é preciso recorrer a fontes no passado”.

Portanto, para entendermos melhor a realidade atual e os propósitos do programa Proinfância, programa educacional objeto dessa dissertação, mostra-se necessário, compreendermos a história das políticas públicas educacionais infantis no Brasil, examinando a importância dada a essa etapa da educação ao longo do tempo e como o entendimento de especialistas, da sociedade e do Estado, foi se modificando sobre o tema.

3.3 Evolução das políticas públicas de educação infantil no Brasil

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, é atualmente reconhecida como uma importante etapa para o desenvolvimento e para a formação da criança, facilitando a interação e comunicação do aluno e permitindo potencializar seu aprendizado de forma que auxilie na valorização e na construção do ser.

Por meio de apoio pedagógico de profissionais da educação especialistas nesta etapa de ensino e em ambientes planejados e adequados que possibilitam a promoção de aprendizagem, esta etapa de formação é reconhecida como uma das mais fundamentais, pois é a partir dela que a criança inicia suas interações sociais, além de seu convívio familiar, possibilitando novas descobertas e o início do desenvolvimento de sua personalidade e autonomia.

Angotti (2006, p.19) enfatiza que “considerando que os primeiros anos de vida são de fundamental importância para o desenvolvimento [...] fica mais relevante o papel da educação pré-escolar na formação integral do indivíduo”.

Mas a história das políticas públicas educacionais no Brasil nos mostra que o entendimento e a valorização da educação infantil foi se modificando ao longo das décadas, o reconhecimento da criança como indivíduo detentor de direitos educacionais e a valorização da sua adequada educação e acompanhamento pedagógico, possibilitando potencializar seu desenvolvimento e sua formação, é algo de certa forma recente, assim como as políticas públicas destinadas a educação infantil.

Até metade do século XIX creches ou instituições destinadas ao atendimento de crianças eram inexistentes no país. Nas localidades rurais, onde habitava mais da metade da população brasileira, algumas famílias de fazendeiros assumiam a responsabilidade da

criação de órfãos, e nas cidades grandes os filhos abandonados eram assistidos por rodas de expostos⁶, já existentes desde o século XVIII.

No final do século XIX grandes mudanças ocorrem no Brasil, podendo citar como exemplo a Proclamação da República e a abolição da escravatura.

Segundo Oliveira (2002), a abolição da escravatura gerou novos problemas relacionados ao cuidado infantil, pois por não assumir mais as mesmas condições que seus pais assumiram gerou-se um maior abandono de crianças.

Também no final do século XIX começava a ocorrer entre a elite do país debates sobre pensamentos vindos da Europa e da América relacionadas ao Movimento da Escola Nova⁷, no qual uma das ideias era a criação do jardim de infância, o que foi recepcionado com alegria por alguns, e com críticas pelos demais, pois muitos entendiam jardim de infância apenas como um local para guardar as crianças, o que era prejudicial para a família, pois tirava a criança do ambiente de sua casa, sendo algo somente aceitável quando era impossível os pais estarem em casa por motivo de trabalho.

Até este momento, pensavam-se creches e jardins de infância apenas com o objetivo de caridade destinados às classes mais pobres, o que não levaria a atenção do poder público a destinar recursos públicos para tal finalidade, sendo excepcionais naquela época a criação de espaços infantis públicos.

Somente no início do século XX surgiram as primeiras escolas públicas infantis nas principais cidades brasileiras, como em Belo Horizonte em 1908 e o jardim de infância municipal do Rio de Janeiro em 1909.

Neste período, as grandes cidades aumentavam sua população e a industrialização transformava a vida de seus habitantes, as indústrias buscavam cada vez mais mão de obra, principalmente feminina, ao mesmo tempo que não se preocupavam com os filhos de seus empregados enquanto esses estavam no serviço. As mães buscavam familiares para cuidar dos seus filhos e em casos de não poder contar com algum parente pagavam mulheres para olhar suas crianças, as chamadas criadeiras.

⁶ Rodas de expostos eram uma espécie de porta giratória localizada na parede sendo utilizada para doação de crianças recém-nascidas às instituições de caridade.

⁷ O Movimento da Escola Nova, também chamado de Escolanovismo ou Escolanovista, propôs mudanças no sistema de ensino, como foco no estudante, respeito a diversidade e a criação do jardim de infância.

Oliveira (2002) explica que as criadeiras eram censuradas como “fazedoras de anjos” devido à alta mortalidade das crianças sob seus cuidados, o que era muitas vezes explicado pela péssima condição higiênica da época.

Nas décadas de 1920 e 1930 muitos trabalhadores, principalmente imigrantes, formaram sindicatos e começaram a protestar e a lutar por direitos, dentre eles, um local para as crianças ficarem enquanto as mães trabalhavam, o que em alguns casos teve efeito. Algumas indústrias criaram espaços destinados para as crianças, o que foi visto como algo vantajoso para os donos das fábricas, pois provocou aumento de produtividade dos pais.

Após a conquista do direito de um local para seus filhos enquanto os pais trabalhavam, as lutas operárias até então destinadas aos empresários foram redirecionadas para o Estado, pressionando-o a criar creches e escolas de educação infantil. A partir disso, em 1923, foi criada a primeira legislação sobre o trabalho da mulher, a qual previa a instalação de creches próximas ao trabalho. Aqui identificamos a primeira política regulatória e constitutiva relacionada a creches⁸.

Nas décadas seguintes, a criação e a existência das creches ganhou olhares com novas perspectivas. O espaço de deixar as crianças enquanto os pais trabalhavam também começou a ser visto como uma necessidade de saúde pública, pois muitas crianças residiam em bairros urbanos com infraestrutura precária, muitas vezes sem acesso a água encanada e a esgotamento sanitário, o que tornava o público infantil vulnerável a várias doenças.

Oliveira (2002, p.81) explica que “entendidas como ‘mal necessário’, as creches eram planejadas como instituição de saúde, com rotinas de triagem, lactário, pessoal auxiliar de enfermagem e preocupação com a higiene do ambiente físico”.

Até a década de 1950 quase todas as creches ainda eram vinculadas às indústrias, algumas poucas eram de entidades filantrópicas, e quase nenhuma era estatal. O Estado, por vezes, se limitava a ajudar algumas dessas entidades filantrópicas nos quesitos alimentares e higiênicos, até então praticamente não havia o olhar educacional nessas unidades.

Durante a década de 1950 e o início dos anos 1960 emergiriam a procura por creches não só por operários, mas também por trabalhadores dos comércios e por servidores públicos,

⁸ Neste momento ainda não podemos chamar de política regulatória e constitutiva relacionada a educação infantil, pois apesar de ser relacionado a creches, essas ainda não eram identificadas como um espaço educacional.

o que impulsionou a inclusão do jardim de infância na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961 (Lei 4024/61).

Nos governos militares, a partir da década de 1960, as políticas públicas federais intermediadas pelo Departamento Nacional da Criança e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) continuavam com o pensamento de que creches e pré-escolas deveriam ser vistas como um espaço de assistência social às crianças carentes, prevalecendo a política pública de auxílio a entidades filantrópicas e assistenciais prestadoras desse serviço. Por sua vez, cada vez mais, a procura por esses espaços aumentava entre a classe média, o que fez também aumentar a oferta de creches e jardins de infância privadas no país.

Esse aumento da procura de espaços auxiliou, na década de 1970, a municipalização desse serviço, diminuindo vagas estaduais e aumentando vagas nas redes municipais, o que fez a partir desse momento a criação de um embate entre o governo federal, com olhares do espaço infantil como algo assistencial, e os municípios e famílias da classe média e de baixa renda, que começaram a enxergar as possibilidades de se ter a função educativa nesses espaços. Somado a isso, houve protestos de parcela da população exigindo a criação de creches como um direito dos pais e dever do Estado.

De acordo com Oliveira (2002) isso gerou uma pressão sobre o Estado, e o resultado disso foi o aumento do número de creches mantidas diretamente pelo governo e o crescimento de contratos entre creches particulares e a administração pública, porém, o número desses espaços continuou insatisfatório, fazendo com que ainda houvesse necessidade da criação de outras iniciativas pelo poder público.

Após o término do governo militar, ao mesmo tempo em que houve a retomada da discussão das funções das creches e pré-escolas, sendo realizadas propostas pedagógicas que rompiam a ideia meramente assistencialista desses espaços, o espaço infantil ganhou notoriedade nos discursos de candidatos a governos municipais e estaduais durante as campanhas eleitorais.

Anos mais tarde, com a criação da Constituição Federal de 1988, enfim foi reconhecido a educação infantil em creches e pré-escolas como um direito da criança e um dever do Estado.

Após esse reconhecimento, novas legislações foram criadas possibilitando cada vez mais a garantia do acesso das crianças a espaços pedagógicos destinados a elas. Uma dessas

legislações foi a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. A Lei fortaleceu o que já havia sido expresso no texto constitucional estabelecendo que a criança e o adolescente têm direito à educação, sendo dever do Estado assegurar à criança de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola. (BRASIL, 1990).

Outra lei que no mesmo sentido fortaleceu o direito da criança à educação escolar pública foi a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, afirmando que é dever do Estado garantir a educação infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade⁹ (BRASIL, 1996).

Para Rezende (2013) houve avanços no reconhecimento do direito à educação infantil, mas esses direitos não se concretizaram na prática com a oferta de vagas. De acordo com o autor “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 a 5 anos de idade, de 51,4% em 2000”. (REZENDE, 2013, p. 28).

Portanto, verificou-se que a política constitutiva até aquele momento instaurada não cumpria seu papel transformador da realidade encontrada, devendo ser reanalisada, aprimorada e necessitando da criação de outras políticas constitutivas, regulamentadoras, distributivas e redistributivas.

O primeiro passo dado a partir disso foi a criação de metas relacionadas ao acesso à educação infantil. A criação das metas tinha como objetivo tornar o direito da criança, além de um dever do Estado, um objetivo, fazendo com que o texto escrito pela constituição e pela legislação se tornassem realidade, e a Lei nº 10.172 de 2001, também conhecida como Plano Nacional de Educação - 2001 a 2010, teve esse importante papel, definindo como meta:

1.3. 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 [s.p.]).

⁹ Diferentemente do texto constitucional e do texto do ECA que relatam que é dever do Estado a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças até seis anos de idade, a LDB de 1996 em seu texto menciona a garantia da educação infantil gratuita para crianças de até cinco anos de idade. No mesmo sentido, a Resolução nº 3 de 2005 e a Resolução nº 6 de 2010, ambas do Conselho Nacional de Educação, também adotam como referência a faixa etária de 5 anos de idade para educação infantil, sendo as crianças com até 3 anos de idade assistidas em creches e crianças com 4 e 5 anos de idade assistidas em pré-escolas.

Ao tornar o direito da criança em um dever do Estado, e por sua vez, o dever do Estado em um objetivo a ser perseguido, verificou-se a necessidade da disponibilidade de recursos suficientes que fossem capazes de financiar projetos governamentais de grande escala para a educação infantil, e a Emenda Constitucional nº 53 de 2006, responsável pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – Fundeb, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, teve um importantíssimo papel nesse sentido.

O Fundeb, além de contar com recursos consideravelmente superiores aos anteriormente presentes no Fundef, começou a contabilizar as matrículas dos alunos da educação infantil para efeitos de transferências financeiras do fundo.

Sena (2008) explica que inicialmente na proposição enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo não havia a previsão da educação infantil ser beneficiada por esse mecanismo de financiamento, porém, devido a ampla mobilização da comunidade educacional, sobretudo pelo movimento Fraldas Pintadas¹⁰, essa importante etapa educacional foi incluída no fundo pelo Congresso Nacional.

De acordo com Barradas (2019), após a instauração do Fundeb, os investimentos passaram de R\$ 400 milhões para R\$ 10 bilhões, em valores nominais, até o término do mandato do ex-presidente Lula.

Em 24 de abril de 2007 o Governo Federal, como forma de reafirmar e potencializar as ações do PNE publicou o decreto nº 6.094, dispondo sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criando vinte e sete diretrizes visando a melhoria da qualidade da educação básica, das quais destaca-se a décima: promover a educação infantil.

Diante da existência constitucional e legal do direito da criança ao acesso à educação infantil, do dever do Estado de promovê-lo, da criação de metas afirmando e reafirmando essa necessidade, e da disponibilidade de recursos tornando viável perseguir esse objetivo,

¹⁰ O movimento Fraldas Pintadas, liderado pelo Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi fundamental para sensibilizar o Congresso a discutir e a viabilizar a incorporação da educação infantil no FUNDEB.

restou a criação de um programa público que possibilitasse executar o que até então vinha sendo desenhado, e esse programa público enfim foi criado.

No mesmo dia da publicação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foi lançada a Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE criando o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.

3.4 Proinfância

O programa educacional Proinfância tem como objetivo garantir o acesso de crianças a creches e escolas públicas através da melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil em todo o Brasil.

De acordo com o FNDE (2021b) o programa se destina a municípios e ao Distrito Federal atuando sobre dois eixos principais. O primeiro na construção de creches e pré-escolas, através da assistência técnica e financeira da Autarquia e o segundo na aquisição de mobiliário e equipamentos para utilização na rede física escolar da educação infantil.¹¹

O ente interessado em ser beneficiado pelo programa deve elaborar o Plano de Ações Articuladas – PAR com base no diagnóstico de sua situação educacional, preencher requisitos relacionados ao local de implantação do espaço educativo, como a apresentação de terreno com as dimensões mínimas exigidas, com escoamento de águas pluviais e abastecido por rede de água e luz, enviar via sistema formulários e requerimentos necessários para a análise de viabilidade de execução do programa educacional no local escolhido e optar por um dos projetos atualmente disponíveis para a construção, sendo eles:

- Projeto tipo A, que consiste em projetos realizados pelos próprios entes federados e com a execução custeada pelo Proinfância. Geralmente, a opção por esses projetos próprios são realizados por grandes metrópoles que têm poucos terrenos disponíveis em localidades que necessitam da construção do espaço público infantil. Por muitas vezes, esses projetos são de edificações

¹¹ O programa educacional Proinfância, mediante a construção de novas unidades educacionais e na aquisição de mobiliários escolares, foca na melhoria da educação infantil como um todo, não havendo distinção, nos casos de novas pactuações ou de disponibilidade de recursos financeiros, se a edificação escolar será utilizada por crianças de zero a três anos de idade ou por crianças de quatro e cinco anos de idade.

com vários pavimentos e estão localizados em terrenos com espaço insuficiente para construção dos projetos padrões do FNDE.

- Projeto Tipo 1, projeto padrão do FNDE, com capacidade de atendimento de até 376 crianças em dois turnos ou 188 crianças em período integral. Localizado em terrenos urbanos com dimensões mínimas de 40 metros de largura e 60 metros de profundidade.
- Projeto Tipo 2, projeto padrão do FNDE, com capacidade de atendimento de até 188 crianças em dois turnos ou 94 crianças em período integral. Localizado em terrenos rurais com dimensões mínimas de 45 metros de largura e 35 metros de profundidade.
- Ampliação Tipo B, projeto padrão do FNDE para ampliação das creches do Proinfância tipo B¹², possibilitando o aumento da capacidade de atendimento da creche para mais 96 crianças em dois turnos ou 48 crianças em período integral.
- Ampliação Tipo C, projeto padrão do FNDE para ampliação das creches do Proinfância tipo C¹³, possibilitando o aumento da capacidade de atendimento da creche para mais 48 crianças em dois turnos ou 24 crianças em período integral.
- Módulo de Educação Infantil, projeto padrão do FNDE, com capacidade de atender 96 crianças em dois turnos ou 48 crianças em período integral, destinada a terrenos que já tenham escolas de educação infantil ou de ensino fundamental existentes.

Após a escolha do projeto a ser executado e a aprovação da Autarquia, o gestor municipal (no caso de municípios) ou distrital (no caso do Distrito Federal) assina um

¹² O Proinfância tipo B, é um projeto padronizado pelo FNDE que foi bastante utilizado no programa educacional. Com o passar dos anos e a evolução do programa educacional constatou-se possibilidades de melhorias no projeto e esse foi substituído pelo projeto tipo 1. Atualmente, muitos termos de compromisso pactuados e ainda vigentes seguem esse projeto para a execução da obra, porém, para os novos termos de compromisso não há mais essa opção.

¹³ O Proinfância tipo C, assim como o Proinfância tipo B, é um projeto padronizado pelo FNDE que foi bastante utilizado no programa educacional. Com o passar dos anos e a evolução do programa educacional constatou-se possibilidades de melhorias no projeto e esse foi substituído pelo projeto tipo 2. Atualmente, muitos termos de compromisso pactuados e ainda vigentes seguem esse projeto para a execução da obra, porém, para os novos termos de compromisso não há mais essa opção.

instrumento jurídico denominado termo de compromisso e se compromete a cumprir algumas exigências do programa, como apresentar fotografias da evolução da obra no máximo a cada 30 dias e manter a documentação relacionada a construção da creche ou pré-escola atualizada no sistema.

A partir da assinatura do termo de compromisso o ente estará apto a realizar a licitação, a contratação da empreiteira, a execução da construção da creche ou pré-escola e a receber parcelas dos recursos do programa de acordo com a comprovação da evolução física da obra analisada e acompanhada pela equipe técnica do FNDE.

3.4.1 Evolução do programa e os resultados alcançados

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (2021), em 2007, ano de criação do Proinfância, a população de 0 a 3 anos de idade no Brasil era de 12.358.883 crianças e apenas 23,10% delas frequentavam a creche, e a população brasileira na faixa etária de 4 e 5 anos de idade era de 5.960.766 crianças, sendo 78,90% delas matriculadas na pré-escola.

Esse cenário demonstra que o acesso à educação infantil ainda estava aquém das metas estipuladas pela Lei nº 10.172 de 2001 (Plano Nacional de Educação – 2001 – 2010) cujo objetivo era ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender até o final de 2010 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 e 5 anos.

Na tentativa de cumprir a meta estipulada pela Lei, foram investidos nos 3 primeiros anos do programa R\$ 573.077.910,50 possibilitando o início da construção de centenas de creches e pré-escolas por todo o país e a conclusão de 65 unidades educacionais até o fim de 2010.

Esse esforço e investimento auxiliou o país a obter êxito em relação ao percentual de crianças de 4 a 5 anos de idade matriculadas em pré-escolas. Em 2008, o país já tinha mais de 81% de suas crianças nesta faixa etária frequentando a rede de ensino, percentual que só aumentou ano após ano.

Em contrapartida, a outra meta de acesso à educação infantil, destinada ao público de 0 a 3 anos de idade, ficou muito abaixo do esperado, em 2010 nem mesmo um quarto das crianças brasileiras nesta faixa etária tinha acesso à educação. Esse resultado alarmante,

tornou necessário o replanejamento do programa, principalmente relacionado aos seus processos.

A mudança considerada necessária e colocada em prática pelo ministério da educação e pelo FNDE foi a alteração do instrumento de pactuação do programa entre o ente beneficiário e a Autarquia, o que poderia facilitar, agilizar e melhorar os processos de pactuação, execução, monitoramento e prestação de contas do programa, além de facilitar a transferência de recursos financeiros para os municípios e para o Distrito Federal.

Desde a criação do programa até 2011 as transferências de recursos realizadas no Proinfância eram feitas por meio de convênios, e a partir do ano seguinte, em 2012, o processo de pactuação foi alterado e integrado ao Plano de Ações Articuladas - PAR, que consiste em um plano estratégico de caráter multidimensional e plurianual possibilitando a todos os entes da federação contribuir para um sistema nacional de ensino baseado e estruturado em diagnósticos, planejamento e instrumentos de política educacional gerenciados de forma conjunta e estratégica.

Com o PAR o convênio deixou de ser utilizado como instrumento de pactuação e o termo de compromisso tomou o seu lugar sendo assinado entre as partes via sistema em meio eletrônico.¹⁴

Além da mudança do instrumento de pactuação, esse período também foi marcado pelo primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, que tinha como uma de suas propostas eleitorais construir 6000 creches em todo o país durante seu período de governo.

Com a posse da presidente, o plano eleitoral tornou-se plano de governo, e o Estado considerou necessário, além de mudar o instrumento de pactuação do programa, aumentar os recursos públicos destinados ao Proinfância. A estratégia utilizada foi sua inclusão, também em 2012, no Programa de Ação Continuada – PAC¹⁵, possibilitando maior quantidade de recursos e conseqüentemente a viabilidade de uma maior quantidade de termos de compromisso assinados.

¹⁴ Devido a sua simplificação, o termo de compromisso permitiu maior facilidade e celeridade na transferência de recursos financeiros aos entes federados, possibilitando maior rapidez e dinamização a esse processo.

¹⁵ O PAC foi um programa do Governo Federal, criado em 2007, no segundo mandato do Governo Lula, cujo objetivo era acelerar o crescimento econômico do país, tendo como uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como habitação, saneamento e energia.

Gráfico 1- Recursos financeiros do Proinfância transferidos para os entes.

Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

Conforme o gráfico 1¹⁶, verifica-se que nos primeiros anos após a inclusão do Proinfância no PAC a quantidade de recursos transferidos aos entes por meio do programa multiplicou, batendo recorde em 2012, primeiro ano de inclusão do programa no PAC.

Até o ano de 2011 o Proinfância tinha concluído apenas 252 unidades de educação infantil, número considerado baixo pela dimensão do programa e pelos objetivos por ele perseguidos, mas a partir do ano de 2012, ano de alteração do instrumento de pactuação do programa e sua inclusão no PAC, o número de obras finalizadas subiu consideravelmente, chegando no final de 2014 com 2.354 creches e pré-escolas concluídas, sendo 1.130 unidades educacionais finalizadas naquele ano.

Esse aumento do número de conclusão de obras é considerado como resultado das alterações realizadas em 2012 e também pelo investimento realizado nos primeiros anos do programa em obras que devido a atrasos só foram concluídas a partir de 2012.

Em 2014, em meio a resultados otimistas da política pública educacional infantil, houve a necessidade da criação de um novo Plano Nacional de Educação, pois a Lei nº 10.172 de 2001, antigo Plano Nacional de Educação, estipulava metas entre os anos de 2001 a 2010,

¹⁶ Os dados disponibilizados pelo FNDE não abrangem o total do valor transferido pelo programa no ano de 2010 e o total do valor transferido nos dois primeiros trimestres de 2011.

e com um novo cenário da educação pública brasileira novas metas deveriam ser criadas ou reavaliadas nas mais diversas etapas educacionais, com isso, em 26 de junho de 2014 foi publicada a Lei nº 13.005 de 2014, o novo Plano Nacional de Educação – PNE, criando metas para o período de 2014 a 2024.

O novo PNE é composto por 20 metas educacionais em áreas como educação integral, qualidade da educação, alfabetização de jovens e adultos, educação profissional e gestão democrática, dentre outras.

A educação infantil está representada na meta de número 1, e assim como no PNE anterior é dividida em dois grupos distintos, o primeiro relacionado a crianças de 0 a 3 anos de idade e o segundo relacionado a crianças de 4 e 5 anos de idade.

Para o grupo de crianças de 0 a 3 anos de idade, a meta continua a mesma do PNE anterior, ampliar o acesso à educação infantil para 50% das crianças dessa faixa etária.

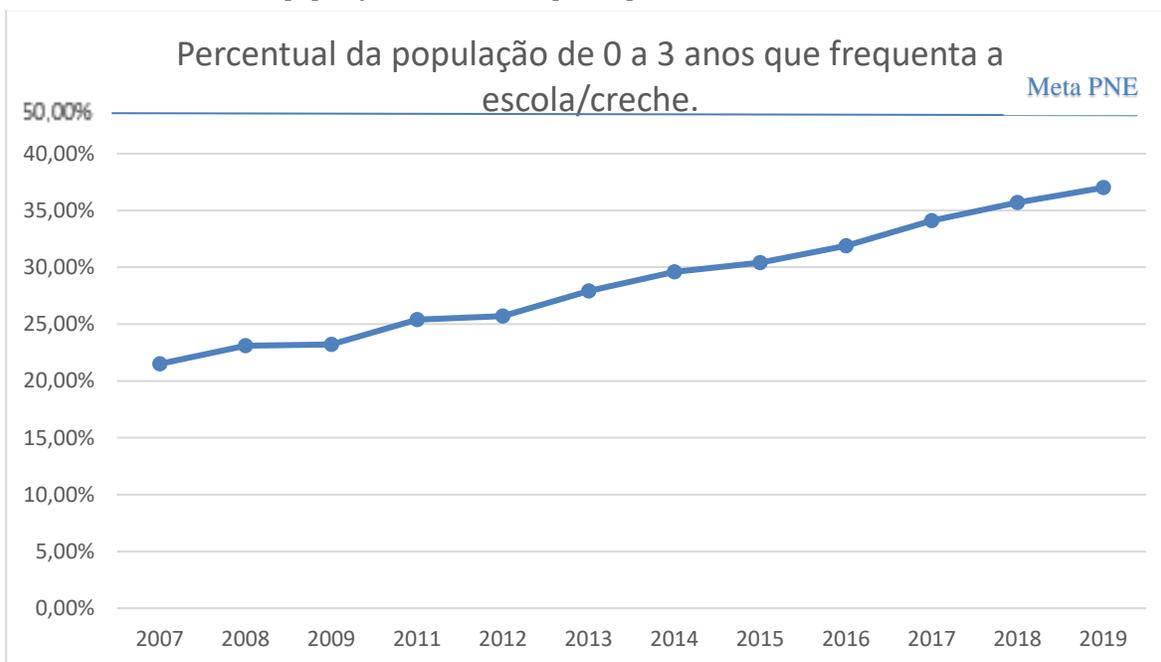
Para o grupo de 4 e 5 anos de idade a meta tornou-se mais ambiciosa, visando a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade.

A meta nº 1 da Lei nº 13.005 de 2014 tinha prazo estipulado para seu atingimento em 2016, mas devido aos resultados esperados não terem sido alcançado naquele ano, a meta foi transferida para 2024, término do período abrangido pela Lei, e continua sendo norteadora para a implementação e execução das ações públicas educacionais.

De acordo com o INEP (2021) em 2019, 37% da população de 0 a 3 anos de idade frequentava a creche, percentual que, conforme demonstrado no gráfico 2¹⁷, vêm com a ajuda do Proinfância melhorando a cada ano.

¹⁷ Os dados disponibilizados pelo INEP não abrangem o número de crianças matriculadas em creches em 2010.

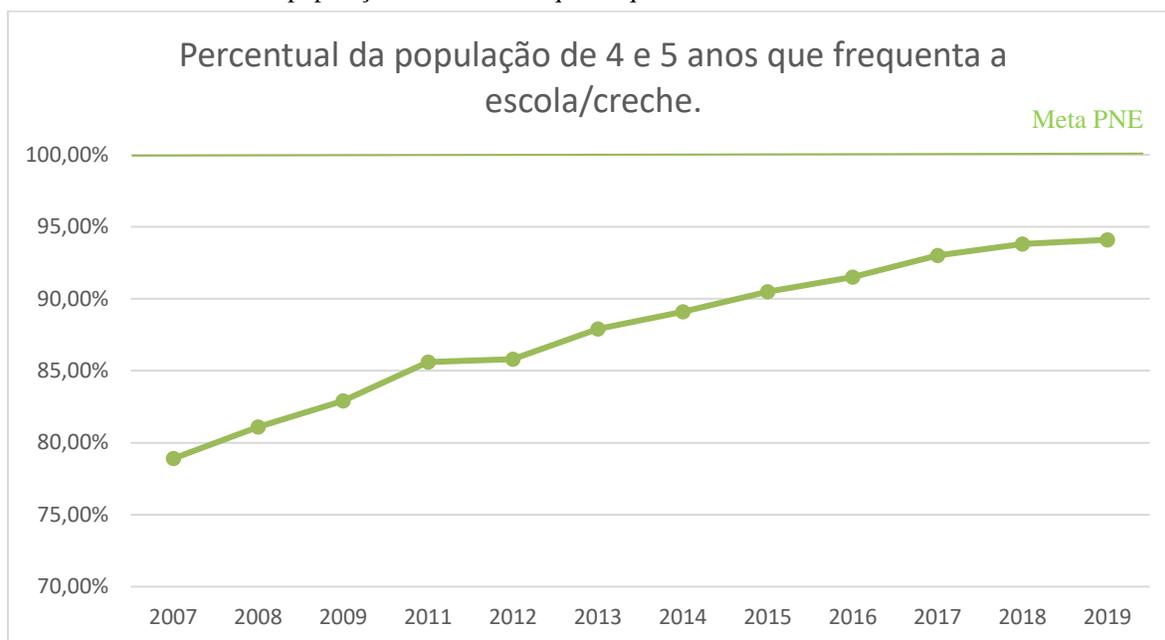
Gráfico 2 - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.



Fonte: INEP. Elaboração do autor.

Da mesma forma, o gráfico 3¹⁸ nos mostra que o percentual de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequenta a escola também vem apresentando números mais satisfatórios a cada ano, chegando em 2019 a representar 94,1% da população desta faixa etária, 5 pontos percentuais a mais do que o aferido em 2014, ano que a Lei n° 13.005 entrou em vigor.

¹⁸ Os dados disponibilizados pelo INEP não abrangem o número de crianças matriculadas em pré-escolas em 2010.

Gráfico 3 - Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola/creche.

Fonte: INEP. Elaboração do autor.

Em busca de tornar a meta de ampliação do acesso a creches e a universalização do acesso a pré-escolas algo factível, até o ano de 2020 já foi investido no Proinfância mais de R\$ 5 bilhões para a construção de unidades de educação infantil, sendo assinado 9.127 instrumentos de pactuação e tendo sido concluídas 4.550 escolas até maio de 2021.

A conclusão das unidades de educação infantil oriundas do programa, além de aumentar o número de vagas na rede de ensino, também tem se mostrado como importante aliada na qualidade da educação infantil, permitindo que as crianças matriculadas usufruam de espaços projetados para suas necessidades, tanto no aspecto físico como psicológico, intelectual e social.

Outro aspecto importante, ao analisar os resultados provenientes do programa, é que todas as creches e pré-escolas concluídas integram as redes públicas de educação municipal e distrital, permitindo que cada vez mais o acesso à educação infantil se torne gratuito. Os dados do INEP (2021) mostram que em 2007 no Brasil havia 1.053.651 crianças matriculadas em creches públicas e que em 2020 o número de matrículas aumentou para 2.456.583, mais que dobrando em todas as regiões do país e chegando a aumentar 266% na região norte, região do país que apresenta maior déficit de unidades de educação infantil a disposição para a população.

Para possibilitar o atingimento da meta do PNE, o programa busca concluir centenas de novos espaços educacionais nos próximos anos. De acordo com dados do FNDE de maio de 2021, 1.745 termos de compromisso celebrados do Proinfância estão em vigor, o equivalente a quase R\$ 3 bilhões pactuados, dos quais R\$ 1 bilhão já foi repassado aos entes. Isso representa 1.745 novas creches e pré-escolas aptas a serem construídas em todas as regiões brasileiras, e quanto maior o tamanho da política e importante seu propósito maior tende a ser a responsabilidade no seu monitoramento.

4. MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Toda política pública deve ser bem planejada, implementada, monitorada e avaliada, e isso não é diferente com o Proinfância, que requer uma minuciosa atenção em todas as suas etapas, principalmente em seu monitoramento, que se realizado de forma adequada, permitirá uma análise efetiva da situação do programa, e caso encontre divergências entre o planejado e o executado, possibilitará a realização de correções e implementação de melhorias.

Nesse sentido, iremos adentrar e detalhar a forma como o monitoramento do Proinfância é realizado em busca de entender suas características, identificar seus *stakeholders* (partes interessadas), especificar suas virtudes, descobrir seus possíveis pontos de melhoria e investigar qual o papel do controle social nesta política pública.

Para isso, de forma a subsidiar e possibilitar uma melhor compreensão de como é realizado o monitoramento do programa, estudaremos primeiramente, as etapas do ciclo de uma política pública (*policy cycle*) tendo como referência o Proinfância, os conceitos e as diferenças entre monitoramento e avaliação, as diferentes classificações de monitoramento, e quais são os atributos almejados nas informações utilizadas no processo de monitoramento de uma política pública.

4.1 Ciclo de Políticas públicas

O estudo do ciclo de políticas públicas surgiu pela primeira vez na década de 1950, por Harold D. Lassweel (1956), e desde então recebeu várias revisões e aprimoramentos por diferentes autores ao longo das décadas.

O ciclo tem como objetivo tornar o estudo e a implementação de uma política algo menos complexo e mais técnico, auxiliando políticos, administradores e pesquisadores no estudo e na realização dessas políticas.

Chrispino (2016) considera que a definição de etapas do ciclo de políticas públicas e o respeito a elas pode fazer a diferença entre uma política bem implementada e uma política deixada a levar-se pelos acontecimentos e surpresas a cada nova fase.

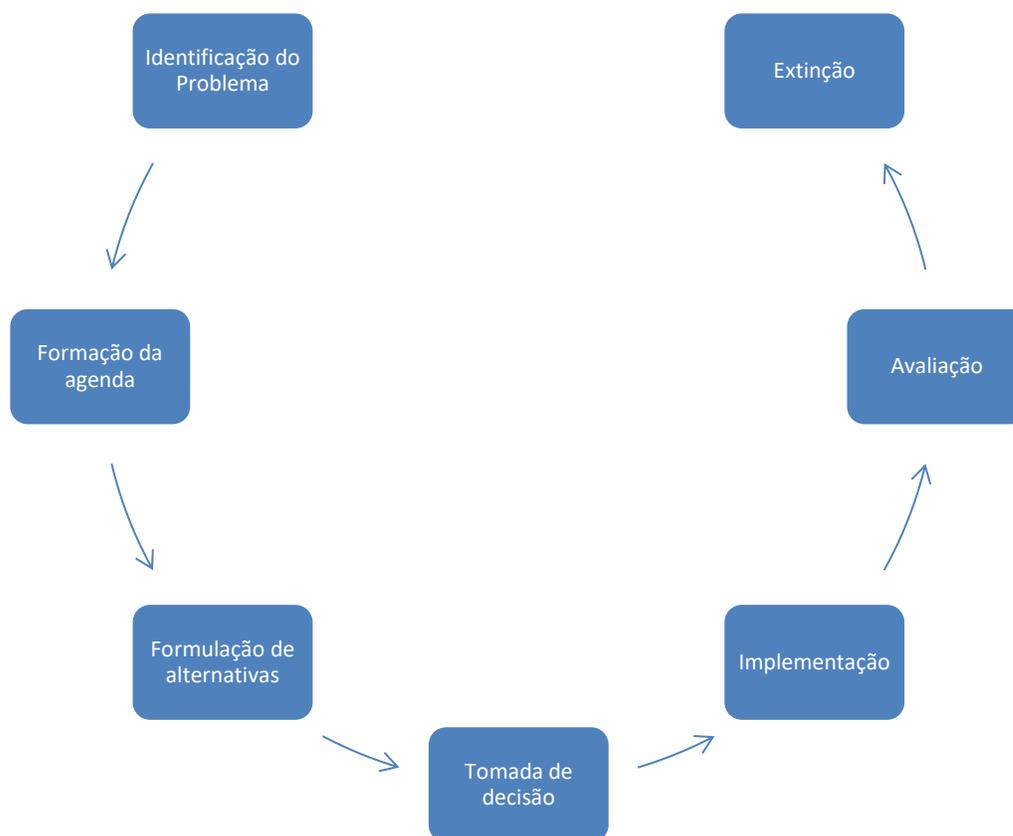
Atualmente, por ainda ser um tema em evolução, existem várias versões do ciclo de políticas públicas, a título de exemplo, autores como Paludo (2015) propõem ciclos mais robustos, compostos por até oito momentos distintos,¹⁹ e autores como Frey (2000) propõem o desenho de ciclo de políticas públicas menores, compostos por apenas quatro fases²⁰.

Diante das diferentes versões propostas pelos pesquisadores do tema, utilizaremos como referência para esse trabalho acadêmico as etapas do ciclo apresentado pelos autores Secchi, Coelho e Pires (2020), devido a abrangência e a compatibilidade do ciclo sugerido pelos autores com a política pública do Proinfância.

¹⁹ Paludo (2015) propõe que o ciclo seja composto por oito momentos distintos, sendo esses: predefinição do problema, criação da agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação da política pública.

²⁰ FREY (2000) propõe que o ciclo de políticas públicas seja composto por apenas quatro fases, sendo elas: definição do problema, elaboração e decisão de programas, implementação e, avaliação.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas.



Fonte: Secchi, Coelho e Pires (2020)

4.1.1 Identificação do Problema

A primeira etapa de uma política pública é a identificação de um possível problema, seja ele presente ou futuro. Sem um problema não há porque criar uma política pública.

Para Secchi, Coelho e Pires (2020) um problema público pode ser definido como a diferença entre a realidade pública e aquilo que se deseja.

Segundo Sjoblom (1984) a identificação de um problema público pode ser dividida em 3 fases. A primeira delas envolve sua percepção, trazendo para o nosso tema de estudo referente a educação infantil, seria o prejuízo educacional das crianças sem acesso a creche e pré-escolas; a segunda fase é a delimitação do problema, aqui podemos citar o grande quantitativo de crianças não assistidas pela rede educacional pública, e; a terceira fase é a

avaliação da possibilidade de solução, averiguando se pode ser realizado algo que combata, ao menos em parte, o problema antes percebido e delimitado.

4.1.2 Formação da agenda

Podemos definir agenda como o conjunto de temas ou problemas entendidos como importantes.

Para Cobb e Elder (1973) existem dois tipos distintos de agenda. A agenda política, entendida como o conjunto de problemas que a comunidade política considera como merecedor de intervenção pública e a agenda formal (institucional) que reúne os problemas que o Estado já decidiu enfrentar.

Além dessas duas classificações, também encontramos a agenda da mídia, que reúne os problemas que recebem atenção dos meios de comunicação. Percebemos que por vezes a força que a mídia tem sobre a sociedade e sobre a opinião pública é tão grande que a agenda da mídia tende a interferir e condicionar a agenda política e formal.

Secchi, Coelho e Pires (2020) explicam que os problemas identificados e reconhecidos entram e saem das agendas de maneira constante. Eles ganham notoriedade e depois são considerados como de menor relevância. Desta forma, verifica-se que limitações orçamentárias, financeiras, de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer com que alguns problemas não estejam presentes na agenda durante um extenso período ou até mesmo nem consigam entrar nela.

De acordo com Cobb e Elder (1973) são três condicionantes para que um problema componha a agenda, sendo elas: as ações devem ser consideradas necessárias e possíveis para solucionar os problemas identificados; o problema deve ser de responsabilidade pública; e diferentes *stakeholders* devem entender a situação como merecedora de intervenção.

Mas afinal, o que são *stakeholders* e quais deles estão presentes nas políticas públicas de educação infantil e no Proinfância?

4.1.2.1 Stakeholders

O termo em inglês *stakeholders* geralmente é traduzido para o português como “partes interessadas” e representa pessoas e organizações que podem afetar ou serem afetadas, tanto

positivamente como negativamente, por uma política pública. Devido a isso o Estado deve se atentar as suas necessidades e demandas gerenciando as expectativas de todos os envolvidos.

Rennó (2013) explica que a identificação dos *stakeholders* é muito importante, pois se não sabemos quem são ou quais são suas demandas, podemos ter de alterar políticas públicas no meio, enfrentando atrasos e aumento de custos. Para o autor, uma das funções exercidas em um bom gerenciamento é saber balancear os diversos interesses existentes e buscar uma comunicação aberta com todos esses atores, de forma que a política pública tenha sucesso.

Secchi, Coelho e Pires (2020) também utilizam a expressão atores ao citar as partes interessadas. Para esses autores a palavra ator é emprestada das artes cênicas para as ciências políticas porque explicita a interpretação de papéis. Diante disso, entende-se que os indivíduos e grupos não têm interesses e comportamentos estáticos, mas sim dinâmicos e participativos de acordo com os papéis que interpretam.

Como vimos no capítulo anterior, ao longo das décadas, diferentes atores estiveram presentes na participação da evolução da educação infantil brasileira, como o Estado, donos de indústrias, pais e mães que trabalhavam fora de casa, entidades filantrópicas, legisladores, dentre outros.

Isso exposto, podemos destacar os principais *stakeholders* do Proinfância: Ministério da Educação, FNDE, órgãos de controle, Distrito Federal, municípios, crianças de 0 a 5 anos de idade, pais e responsáveis, professores, gestores públicos, comunidade, legisladores, partidos políticos, mídia, participantes de fóruns de educação, especialistas, pesquisadores, gestores das construtoras vencedoras de licitação para a construção das unidades de educação infantil, fornecedores de materiais construtivos, pessoas que trabalham na construção da unidade escolar, dentre outros.

Vale destacar que diferentes *stakeholders* estão presentes em todas as fases do ciclo de políticas públicas, desde a identificação do problema até a fase da avaliação. Diante disso, a participação e a interação entre todas as partes interessadas são consideradas fundamentais para o sucesso da política pública implementada.

4.1.3 Formulação de alternativas

Na etapa de formulação de alternativas ocorre o estabelecimento e criação de objetivos, estratégias e ações, bem como são verificadas as possíveis consequências ao executar cada alternativa anteriormente elaborada.

O estabelecimento de objetivos torna-se uma importante etapa da política pública, pois é o momento em que os atores envolvidos no processo expõem quais resultados esperam da política.

No caso do Proinfância, o principal objetivo do programa é garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como melhorar a infraestrutura física da rede de Educação Infantil, o que como tivemos a oportunidade de visualizar no capítulo anterior, auxilia na busca do atingimento dos percentuais de acesso a creches e escolas de educação infantil estipulados no Plano Nacional de Educação.

Nesse ponto é importante destacar que quanto mais definidos e mensurados forem os objetivos, maior será a facilidade de verificação da eficácia da política pública ao realizar o seu monitoramento e avaliação.

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020) existem dois tipos diferentes de análises de estratégias utilizadas na formulação de alternativas, sendo elas a análise racionalista, que utiliza prioritariamente projeções e predições, e a análise argumentativa que é baseada nas experiências dos atores envolvidos.

As projeções são análises de tendências presentes ou históricas, baseada em fatos atuais ou passados já experimentados na área da implantação da política pública que está sendo pensada ou em outra área semelhante.

As predições, por sua vez, são um método teórico-dedutivo e são baseadas em teorias, proposições e analogias, tentando prever as consequências de determinada política. Entre os métodos utilizados para a realização das predições estão o método Delphi, a análise de correlação e regressão estatística e a árvore de decisão.

Por fim, as conjecturas são baseadas no conhecimento e experiência dos *stakeholders*. Fóruns e debates são as estratégias mais utilizadas como suporte nesses casos.

No programa educacional aqui estudado, para a formulação das alternativas de criação e implementação do programa, prevaleceu a utilização de análises racionalistas,

apesar da participação de diferentes *stakeholders* e do tema estar presente em diferentes fóruns e grupos de discussão nas mais diversas regiões do país.

4.1.4 Tomada de decisão

Após a formulação de alternativas e com base nas possibilidades criadas e formuladas na fase anterior é realizada a escolha de qual das alternativas de solução deve ser adotada. Neste momento os interesses das partes interessadas são equacionados e o método de implementação da política pública é decidido.

O Proinfância, por ser um programa educacional do governo federal, em sua criação, teve como principais atores na tomada de decisão a Presidência da República, o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A publicitação da tomada de decisão e o início da implantação da política pública foi dada pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do FNDE, presidido pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad.

4.1.5 Implementação da política pública

Na fase de implementação a política pública começa a ser executada e os recursos investidos começam a se transformar em ações no intuito de melhorar a realidade encontrada. Nesse momento é realizado a gestão de ações que fazem a política até então desenhada sair do papel e se tornar realidade, compreendendo um conjunto de procedimentos realizados pelos atores envolvidos para o atingimento dos objetivos propostos.

De acordo com Jannuzi (2016) a implementação engloba o planejamento, a gestão de atividades, a alocação de recursos, a mobilização de agentes, a interlocução com atores estratégicos, o manejo de mecanismos que visam assegurar a governabilidade das atividades e a realização do monitoramento²¹, que apesar de também ocorrer nas demais etapas do ciclo, se torna aqui mais essencial e notório, pois permite a identificação de obstáculos e imprevistos a tempo de possibilitar a realização de correções no curso da política pública.

21 Paludo (2015) explica que somente com o monitoramento conseguimos informações necessárias para a realização de correções a fim de assegurar os objetivos estabelecidos pela política pública. Diante disso, ele propõe, diferentemente dos outros atores aqui abordados, que o monitoramento deve ser considerado como uma etapa específica no ciclo das políticas públicas, portanto uma etapa distinta da implementação.

Segundo Sabatier (1986) há dois modelos principais de implementação de políticas públicas, o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

No modelo *top-down* há uma forte divisão de quem participa da fase de tomada de decisão e de quem participa da fase de implementação da política pública, evidenciando e distinguindo a importância dada a cada *stakeholders* nessas fases.

Para Secchi, Coelho e Pires (2020) esse modelo de implementação é uma visão funcionalista e tecnicista da qual as políticas públicas devem ser decididas pela esfera política e a implementação é um mero esforço administrativo.

Por sua vez, no modelo *bottom-up*, há maior liberdade dos implementadores da política pública participarem da gestão e buscarem novas formas de soluções durante sua implementação. Nesse modelo, a modificação dos procedimentos da política pública e a busca pelo seu aperfeiçoamento por aqueles que a implementam no dia a dia é bem-vista. É o que ocorre com a gestão e implementação do Proinfância.

O FNDE, apesar de receber certa influência da presidência da república e do ministério da educação, tem a liberdade e a autonomia de remodelar e aperfeiçoar a implementação e o monitoramento do Proinfância com vistas a melhoria dessa política.

Aqui surge a possibilidade do estudo de como é realizada a implementação e o monitoramento do programa, bem como nos oportuniza propormos alterações no modo como é realizado o monitoramento do Proinfância, nos possibilitando sugerir possíveis melhorias nesse processo com vistas a eficiência, eficácia e efetividade do programa.

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020) o pesquisador ao entender e utilizar a perspectiva *bottom-up* é capaz de observar como a política pública vem sendo realizada na prática, como estão sendo geridos seus processos, quais são os seus problemas e obstáculos práticos e entender os por quês de algumas desconexões, o que possibilita sugerir possíveis alterações no processo.

4.1.6 Avaliação da política pública

A etapa de avaliação do ciclo de políticas públicas é o momento destinado para a análise e produção de *feedback* sobre as fases anteriores e sobre a política pública como um

todo. Nessa fase do ciclo são realizados estudos capazes de mensurar as modificações realizadas em determinada área, bem como identificar os avanços proporcionados pelo programa aos públicos-alvo.

Conforme verificaremos no tópico sobre monitoramento e avaliação, que será apresentado ainda nesse capítulo, o conceito de avaliação presente no ciclo se refere ao que chamamos de avaliação *ex post*, sendo esta avaliação aquela realizada ao término da política pública, possibilitando averiguar os efeitos finais da política.

Na área da educação, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao ministério da educação, é a instituição federal responsável pelas evidências educacionais, realizando avaliações, exames, pesquisas estatísticas e indicadores educacionais.

Posto isto, verifica-se a atuação do INEP medindo e avaliando o atingimento das metas propostas no Plano Nacional de Educação - PNE, o que, de forma indireta, mensura e avalia o impacto proporcionado pelo Proinfância no cenário nacional, averiguando os efeitos desse programa educacional.

4.1.7 Extinção da política pública

Diferentemente dos demais autores aqui estudados, Secchi, Coelho e Pires (2020) incluem no ciclo de políticas públicas a etapa de extinção. Para esses autores, assim como o ciclo de vida dos organismos, o ciclo da política pública também tem um fim.

Diversas razões podem levar a extinção de uma política pública, podendo citar como exemplos: pressões políticas, da mídia ou da opinião pública; constatação, através do monitoramento, de problemas sem soluções que impeçam o sucesso da política; ou até mesmo a verificação da ineficácia da política pública, por meio da avaliação.

Diante disso, notamos que a presença de um bom processo de monitoramento e de avaliação durante o ciclo de uma política pública é imprescindível tanto para a realização de correções e de aperfeiçoamentos capazes de aprimorar as ações do Estado, melhorando o enfrentamento dos problemas identificados, como também possibilita constatar se deve ser dada ou não continuidade à política pública em execução.

Ante o exposto, o estudo sobre monitoramento e avaliação tem ganhado importância ao longo dos últimos anos, recebendo atenção tanto de organizações públicas governamentais como de organizações não governamentais, o que possibilita o enriquecimento do tema em termos conceituais e práticos.

4.2 Monitoramento e avaliação: conceito e diferenças

Por muito tempo, monitoramento e avaliação eram vistos e tratados sem distinção, ou até mesmo, o monitoramento era conceituado como uma subespécie de avaliação, sendo confundido em alguns casos com a avaliação concomitante (*pari-passu*).

Porém, nas últimas décadas o aperfeiçoamento do estudo e da execução de ambas as atividades tornou suas distinções e especificidades cada vez mais claras.

Segundo Cohen e Franco (2011) a primeira diferença entre o monitoramento e a avaliação é relacionada ao momento, para os autores, enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial realizada durante o período de execução da política pública, a avaliação pode ser realizada antes, durante ou após a conclusão da política.

Outra distinção relevante entre ambas as atividades está relacionada ao seu tempo de duração. De acordo com Luck (2008) o monitoramento é realizado de forma contínua, sistemática e regular, com o objetivo de determinar em que medida a implementação da política pública está sendo feita de acordo com o planejado e com as melhores alternativas para consecução de seus objetivos. Por sua vez, a avaliação é realizada de maneira episódica, em momentos pré-determinados ou não.

Nesse ponto, gosto muito da comparação da relação monitoramento *versus* avaliação, e filmagem *versus* fotografia. De maneira metafórica, o monitoramento pode ser comparado a uma filmagem ao vivo, que permite visualizarmos o que está acontecendo de forma tempestiva; por sua vez, a avaliação pode ser comparada com uma fotografia, sendo esta um registro estático de determinada ocasião, nos possibilitando analisar e averiguar cenários registrados em momentos específicos.

Uma terceira distinção entre monitoramento e avaliação é a maior necessidade de o monitoramento obter dados e informações de forma rápida, célere, com o objetivo de permitir identificar anormalidades e subsidiar intervenções e correções tempestivas a fim de que

garanta resultados e impactos esperados pela política pública, enquanto avaliações muitas vezes requerem e são passíveis de um tempo maior para o processamento de dados e análises de informações.

Diante desse fato, Rezende (2013) considera as atividades de monitoramento tão importantes quanto ou até mesmo mais importantes que as atividades de avaliação, pois tem essa fundamental função célere de apontamento de desvios, ao ponto que programas públicos que não contemplam a atividade de monitoramento, só têm a possibilidade de detectar fracassos e desperdícios no fim do processo por meio da avaliação.

O mesmo autor, Rezende (2013), complementa sua análise ao afirmar que “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”.

Na verdade, o monitoramento e a avaliação são processos organicamente articulados, que se complementam com o propósito de subsidiar o Estado sobre a operação das políticas públicas. Com isso, a execução de uma atividade não deve ser realizada em detrimento da outra, a expectativa é que ambas sejam incorporadas nas políticas e nos programas governamentais.

4.3 Tipologias de monitoramento

O desenvolvimento do estudo das avaliações permitiu, ao longo dos anos, a criação de diferentes tipologias e classificações para essa atividade. Infelizmente, o mesmo não pode ser dito em relação ao monitoramento. Ainda hoje são poucas as classificações próprias dessa atuação.

Porém, mesmo diante da criação das poucas tipologias de monitoramento, percebemos que, assim como no caso das avaliações, nem todos os monitoramentos são iguais. Pode-se estabelecer diferenças entre eles segundo critérios como objetivos almejados, quem os realizou ou como foram realizados.

Diante disso, nas próximas subseções, trazemos duas classificações de monitoramento relevantes para o objeto de estudo desse trabalho.

4.3.1 Monitoramento gerencial, analítico e estratégico

Uma das poucas tipologias próprias do monitoramento classifica essa atividade entre gerencial, analítica e estratégica.

O monitoramento gerencial pode ser identificado como o acompanhamento de processos, produtos ou resultados, a depender do destaque com que foca os indicadores de determinada etapa do ciclo da política pública. Esse tipo de monitoramento tem como principal objetivo supervisionar a cadeia de transformação de valor dos recursos em resultados.

Por sua vez, o monitoramento analítico difere do monitoramento gerencial por ser mais sistemático na análise de informações (como desembolsos, atividades, entregas e efeitos da política pública na sociedade) utilizando critérios clássicos de avaliação como eficácia, eficiência e efetividade.

Segundo Jannuzzi (2016) tal perspectiva do monitoramento analítico permite inferir relações de associação, dependência ou causalidade entre atividades e resultados, e entre resultados e impactos do programa público.

Portanto, percebemos que o monitoramento gerencial analisa se os processos, produtos e resultados estão sendo alcançados por determinado nível de recursos despendidos, enquanto, o monitoramento analítico tem um foco maior na busca por identificar e compreender as relações e disfunções existentes nos fluxos das atividades para a obtenção de resultados.

Por fim, também há o monitoramento estratégico, que integra as características e funcionalidades do monitoramento gerencial e do monitoramento analítico.

Jannuzzi (2016) explica que o monitoramento estratégico tem a abordagem voltada para o monitoramento e gestão de políticas públicas com alto grau de intersectorialidade ou articulação federativa, em que é necessário ter instrumentos específicos e tempestivos de coleta, de processamento e de análise de informações sobre as atividades executadas e sobre as entregas de grande abrangência territorial e de grande repercussão para o governo.

Por ter características como necessidade de articulação entre diferentes entes federados, execução de grande quantitativo de obras em todo o território nacional, alto valor investido e grande repercussão para o governo, percebemos que o Proinfância tem seu monitoramento

classificado como estratégico, utilizando-se também de atributos do monitoramento gerencial e do monitoramento analítico nas suas diferentes etapas e fases.

4.3.2 Monitoramento em função de quem o realiza

A classificação em função de quem o realiza é uma típica tipologia criada e desenvolvida para classificar os diferentes tipos de avaliação, no entanto, com seus devidos ajustes, nós, neste trabalho acadêmico, a adaptamos de forma a criar essa classificação para também diferenciar os diferentes tipos de monitoramento.

Essa tipologia, de acordo com Cohen e Franco (2011), originalmente distingue quatro tipos de avaliação levando em consideração o agente que o realiza, sendo elas: avaliação interna; avaliação externa; avaliação mista e; avaliação participativa.

Por sua vez, ao criarmos essa nova tipologia para o estudo de monitoramento, propomos classifica-la em três diferentes tipos, quais sejam: monitoramento interno; monitoramento externo e; monitoramento participativo (ou social).

4.3.2.1 Monitoramento interno

O primeiro tipo de monitoramento considerando quem o realiza é o monitoramento interno. Este tipo de monitoramento é o mais habitual na esfera pública e é realizado dentro da própria instituição gestora da política.

Os maiores benefícios desse monitoramento são: a facilidade de acesso a dados e informações da política implementada por meio de programas e sistemas informatizados que operacionalizam as ações governamentais; maior conhecimento do programa pela equipe que está realizando o monitoramento e; maior celeridade na análise situacional, o que possibilita subsidiar intervenções oportunas de forma mais tempestiva.

Destacamos como pontos negativos: a possibilidade de limitação dos recursos humanos, financeiros e logísticos disponíveis, e; as menores garantias de objetividade nesse tipo de monitoramento.

Segundo, Cohen e Franco (2011) os integrantes da equipe de monitoramento interno podem ter ideias preconcebidas sobre a execução das atividades de implementação da política pública. Isso ocorre por muitas vezes seus integrantes terem participado da implementação

da política ou encontrarem-se identificados com a forma escolhida para o atingimento dos objetivos.

No programa Proinfância o monitoramento interno é realizado pela Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais – CGIMP, coordenação ligada a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

4.3.2.2 Monitoramento externo

O monitoramento externo é o segundo tipo presente na classificação em função de quem realiza o monitoramento, e como infere-se entender do próprio nome, esse monitoramento tem como característica principal ser realizado por pessoas alheias a organização agente.

De acordo com Cohen e Franco (2011), as principais vantagens da utilização desse tipo de monitoramento são: amplo conhecimento técnico de monitoramento da equipe responsável por essa atividade e maior facilidade de comparação da política pública monitorada com outras políticas públicas também acompanhadas pela mesma equipe, possibilitando assim realizar comparações de fluxos, soluções e resultados.

Por sua vez, as desvantagens do monitoramento externo são: a falta de especialidade na política pública monitorada, muitas vezes necessitando de encontros e explicações com a equipe que realiza o monitoramento interno e; a necessidade de tempo maior para a apresentação dos resultados das análises realizadas e de sugestões de melhorias.

Dentre as instituições que realizam o monitoramento externo do Proinfância encontram-se o Tribunal de Contas da União – TCU, Tribunais de Contas Estaduais – TCEs, Controladoria Geral da União – CGU²², Ministério Público da União – MPU, Ministérios Públicos Estaduais – MPEs e o Congresso Nacional.

4.3.2.3 Monitoramento participativo ou social

²² De acordo com o direito administrativo a Controladoria Geral da União é a responsável pelo controle interno do Poder Executivo federal, ficando a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas a realização do controle externo, porém para fins da tipologia do monitoramento em função de quem o realiza, aqui apresentado, classificamos a CGU como monitoramento externo, devido o monitoramento ser composto por pessoas alheias a organização agente.

O monitoramento participativo, ou social, é o monitoramento realizado com a participação dos cidadãos, organizados ou não, em uma determinada política pública, e pode ser de iniciativa da administração pública ou da própria sociedade.

A administração pública pode estimular esse tipo de monitoramento de vários modos, por exemplo, através de organização de audiências públicas, com a criação de conferências, com a formação de conselhos, com a implementação de ouvidorias, com o aperfeiçoamento de serviços de atendimento ao cidadão e com a disponibilização de informações em portais de transparências.

Ademais, o monitoramento social também pode ser de iniciativa da própria sociedade através de manifestações, participação em redes sociais e com a criação de grupos organizados de controle social.

De acordo com Silva, Kischiat e Cortes (2015) quando organizados em grupos, o cidadão se empodera e quanto maior sua participação e engajamento, maior será a chance de eficiência e eficácia dos serviços prestados pela administração pública.

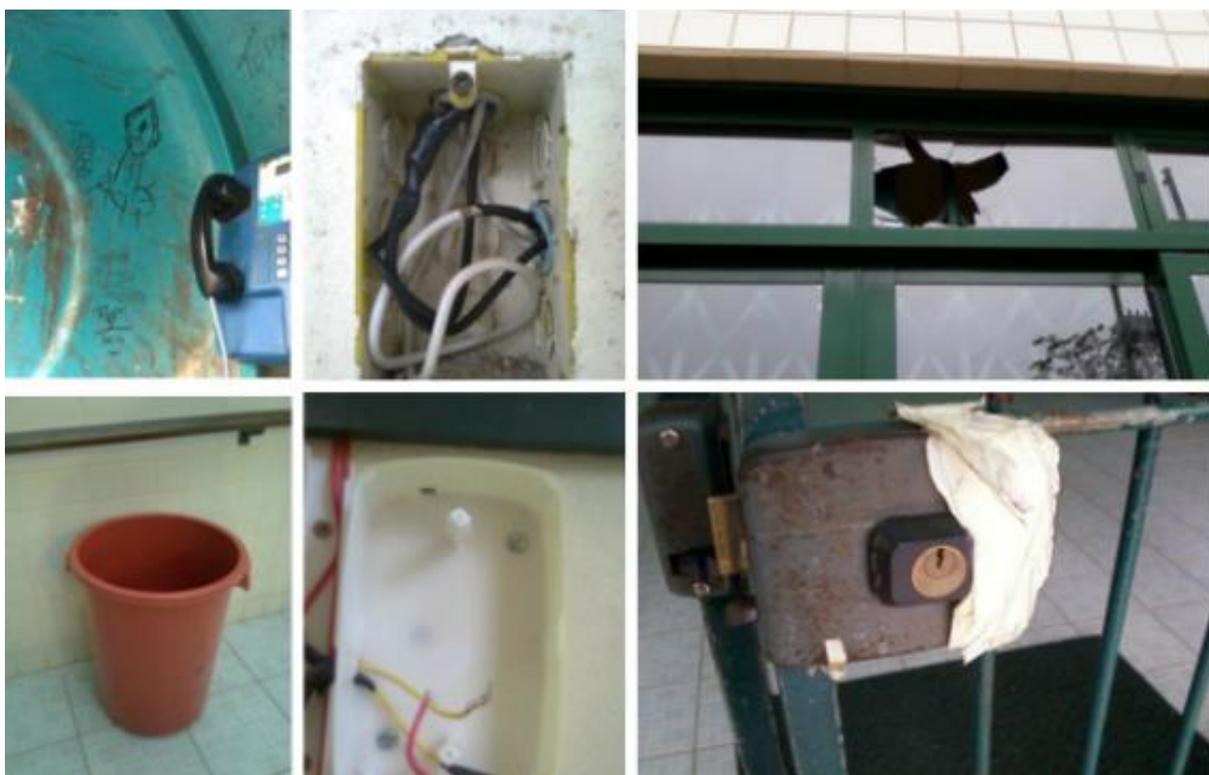
As principais vantagens da existência desse tipo de monitoramento são: a sua grande capacidade de acompanhar de forma próxima a execução das mais diversas políticas públicas existentes em qualquer região do país; seu baixo custo e; o fortalecimento democrático na política pública implementada.

Além disso, esse monitoramento tem, por vezes, como desvantagem: a capacidade técnica de seus integrantes ser inferior aos dos integrantes das equipes de monitoramento interno e externo e; a inexistência de reconhecimento de algumas instituições públicas na utilização dessas informações em prol do aperfeiçoamento da política pública.

Um exemplo de controle e monitoramento social na área educacional, que podemos citar, foi o realizado pela estudante Isadora Faber, de 14 anos, que criou em 2012, na extinta rede social *Orkut*, uma *fanpage* chamada de “diário de classe – a verdade”.

Nessa *fanpage* a estudante denunciava problemas encontrados em sua escola postando fotografias a fim de demonstrar as más condições enfrentadas pelos alunos diariamente, bem como realizava o monitoramento das correções desses problemas.

Figura 2 – Fotografias postadas pela estudante Isadora em rede social.



Fonte: Silva, Kischiat e Cortes (2015).

Diante disso, houve uma ampla repercussão das fotografias postadas pela aluna, principalmente em veículos de comunicação de grande circulação e audiência, o que possibilitou que todos os problemas identificados fossem solucionados, resultando na reforma da escola.

Para Silva, Kischiat e Cortes (2015) casos como esse evidenciam que o controle social pode refletir na melhoria da gestão pública como complementação das demais ações de monitoramento existentes, melhorando a qualidade da ação estatal, disseminando a cultura participativa e melhorando a orientação do Estado à sociedade.

4.4 Indicadores de monitoramento: conceito e atributos das informações

Para que seja possível monitorar uma política pública, devemos conhecê-la, necessitando saber qual o problema a originou, quais são as demandas sociais tratadas, quais os objetivos das ações executadas, qual o contexto geral da realidade encontrada, quais são as atividades previstas e quais são as condições necessárias para o atingimento dos objetivos dos programas implementados.

Diante desse conhecimento a equipe de monitoramento é capaz de identificar quais os principais pontos a serem supervisionados, quais estratégias de monitoramento serão implementadas e quais dados serão considerados indispensáveis para o sucesso dessa atividade.

Esses dados e informações, bem como a forma que eles estarão disponíveis constituirão os indicadores de monitoramento da política pública, que segundo Jannuzzi (2016) “filmarão” o processo desencadeado e será medido pelo uso dos recursos, pelo desenvolvimento das atividades, pelas entregas do programa e pelos efeitos resultantes da política pública.

Um bom conjunto de indicadores de monitoramento possibilita a análise situacional do programa executado, permite a análise comparativa das informações ao longo do tempo e disponibiliza informações pertinentes para a tomada de decisão.

Desta forma, os indicadores viabilizam a apresentação de dados que podem ser analisados no tempo, por região, por público alvo, ou até mesmo por meta estipulada, o que permite aos gestores, executores e sociedade verificarem se os processos e atividades do programa estão se dirigindo para a direção esperada.

Para serem utilizados de forma efetiva no monitoramento da política pública, as informações que constituem os indicadores deverão ser compostas por consideráveis atributos (propriedades) que deverão ser analisados e utilizados de maneira assertiva.

O primeiro desses atributos, e um dos principais, está relacionado a regularidade de atualizações. Dados e informações disponíveis de modo tempestivo são indispensáveis para o monitoramento e conseqüentemente para a tomada de decisão a tempo de melhorar ou corrigir rumos de uma política pública.

De acordo com Jannuzzi (2016), se a informação não for tempestiva à tomada de decisão, ela não presta para as atividades de monitoramento.

A tempestividade da informação pode ser considerada relativa e é distinta em cada programa ou política pública monitorada. No caso do Proinfância é considerado necessário a obtenção de informações atualizadas sobre a execução de cada obra pelo menos a cada 30 dias.

Essa tempestividade e a necessidade de atualização das informações das obras do Proinfância também está ligada a outro atributo, o de sensibilidade às mudanças.

Cada política pública evolui e transforma a realidade de maneira própria. A evolução construtiva da obra, o repasse de novos recursos, fatores climáticos, fatos imprevisíveis como pandemia ou imprevistos como distrato da execução da obra entre município e construtora são fatores relevantes que devem ser considerados na atividade do monitoramento do Proinfância.

Diante disso, a utilização de dados e indicadores sensíveis às mudanças tornam-se necessários para um efetivo monitoramento do programa, de forma a compreender a realidade encontrada, permitir comparações temporais e possibilitar ações que amenizem desvios de cenários identificados e melhorem as ações implementadas.

Também devido a cada política pública evoluir de maneira diferente e muitas vezes apresentar características distintas uma das outras, ao realizar o monitoramento é de extrema importância ter atenção ao atributo das especificidades às ações programadas.

Esse atributo deve ser considerado não só em relação à política pública com um todo, mas também em relação a cada etapa da política implementada.

No caso do Proinfância as ações de monitoramento também podem revelassem diferentes de acordo com aspectos singulares identificados em cada termo de pactuação, como os relacionados a eficiência do ente na construção da unidade de educação infantil que está sendo monitorada ou de acordo com suspeitas de irregularidades ou de má execução por parte do município. Nessas situações o acompanhamento é realizado de modo mais próximo e de forma distinta.

Outro atributo das informações que também devemos estar atentos está relacionado a razoabilidade de custos. Os recursos orçamentários e financeiros disponíveis para o monitoramento é limitado e com isso devem ser muito bem investidos.

Não há razoabilidade, por exemplo, gastarmos mais no monitoramento do que na execução de um programa governamental, nem mesmo despende um percentual alto dos recursos disponíveis de uma política pública na atividade de monitoramento.

Conforme verificado no gráfico 1 desse trabalho acadêmico, o orçamento disponível para a execução do Proinfância sofreu uma grande redução nos últimos anos. Em 2020 a transferência de recursos transferidos para os municípios e para o Distrito Federal foi 8 vezes menor do que em 2014 e quase 10 vezes menor do que em 2012.

Com isso, alternativas de monitoramento com gastos elevados tornaram-se incompatíveis com a realidade orçamentaria e financeira do Proinfância. Perante o exposto, diferentes alternativas de alto custo já foram analisadas e rejeitadas.

Nesse sentido, podemos citar como exemplo de proposta rejeitada, a realização do monitoramento do programa a partir de câmeras instaladas e conectadas via *wi-fi*, transmitindo a construção ao vivo de todas as milhares de obras pactuadas pelo FNDE.

Outra propriedade dos indicadores é o esforço de produção. Assim como no caso de razoabilidade de custos, esse atributo também sofre com a limitação de recursos, desta vez o humano.

No Proinfância, a equipe de monitoramento é composta por um número limitado de colaboradores, com isso, viagens dos integrantes da equipe para realização de vistorias *in loco* tornar-se-iam quase inviáveis e excepcionais, pois demandariam tempo demasiado em que o servidor poderia estar atuando de outras formas no monitoramento do programa.

Outra propriedade da informação de extrema importância, e para mim uma das principais, é a relevância. A obtenção de informações e a criação de indicadores com todos os atributos citados até o momento, mas sem relevância para o acompanhamento da política não será suficientemente útil para o seu monitoramento.

Portanto não há por que colher e gerar informações de algo que não será pertinente para o acompanhamento da política, mesmo que sejam dados sensíveis, tempestivos e de baixo custo. Somente com dados relevantes teremos a construção de indicadores válidos.

Mais um atributo considerado como primordial, é o da confiabilidade. Apenas com essa propriedade podemos legitimar o uso de uma informação ou dado no monitoramento de uma política pública.

De acordo com Jannuzzi (2016) a informação com baixa confiabilidade pode ter origem no seu levantamento ou no momento de seus registros.

Por fim, Rezende (2013) também elenca os atributos da inteligibilidade e comunicabilidade. Para o autor os dados e as informações devem ser de fácil entendimento e inteligíveis não só para a equipe que está realizando o monitoramento, seja ele interno, externo ou social, mas também para toda a sociedade.

Jannuzzi (2016) afirma que pior do que não ter nenhuma informação é ter uma pouca confiável ou que não se saiba exatamente o significado.

Diante disso, como forma de possibilitar a melhoria da inteligibilidade e comunicabilidade dos dados para toda a sociedade, a administração pública vem criando mecanismos que visam facilitar a compreensão das informações e torná-las cada vez mais públicas e transparentes.

Assim sendo, podemos citar como exemplo inovações no ordenamento jurídico como a Lei nº 12.527 de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, possibilitando que qualquer pessoa, física ou jurídica, receba informações das instituições públicas, e; a criação de mecanismos pelas entidades governamentais como portais de transparência no qual são apresentados informações sobre as políticas públicas em execução.

5. MONITORAMENTO DO PROINFÂNCIA

Diante do estudo do ciclo da política pública, do entendimento do conceito da atividade de monitoramento, de compreendermos suas diferentes tipologias, bem como conhecermos quais são os atributos almejados nas informações utilizadas nessa atividade tão importante para uma política pública, nos possibilita, nesse momento, adentrarmos no estudo e na análise das especificidades do monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

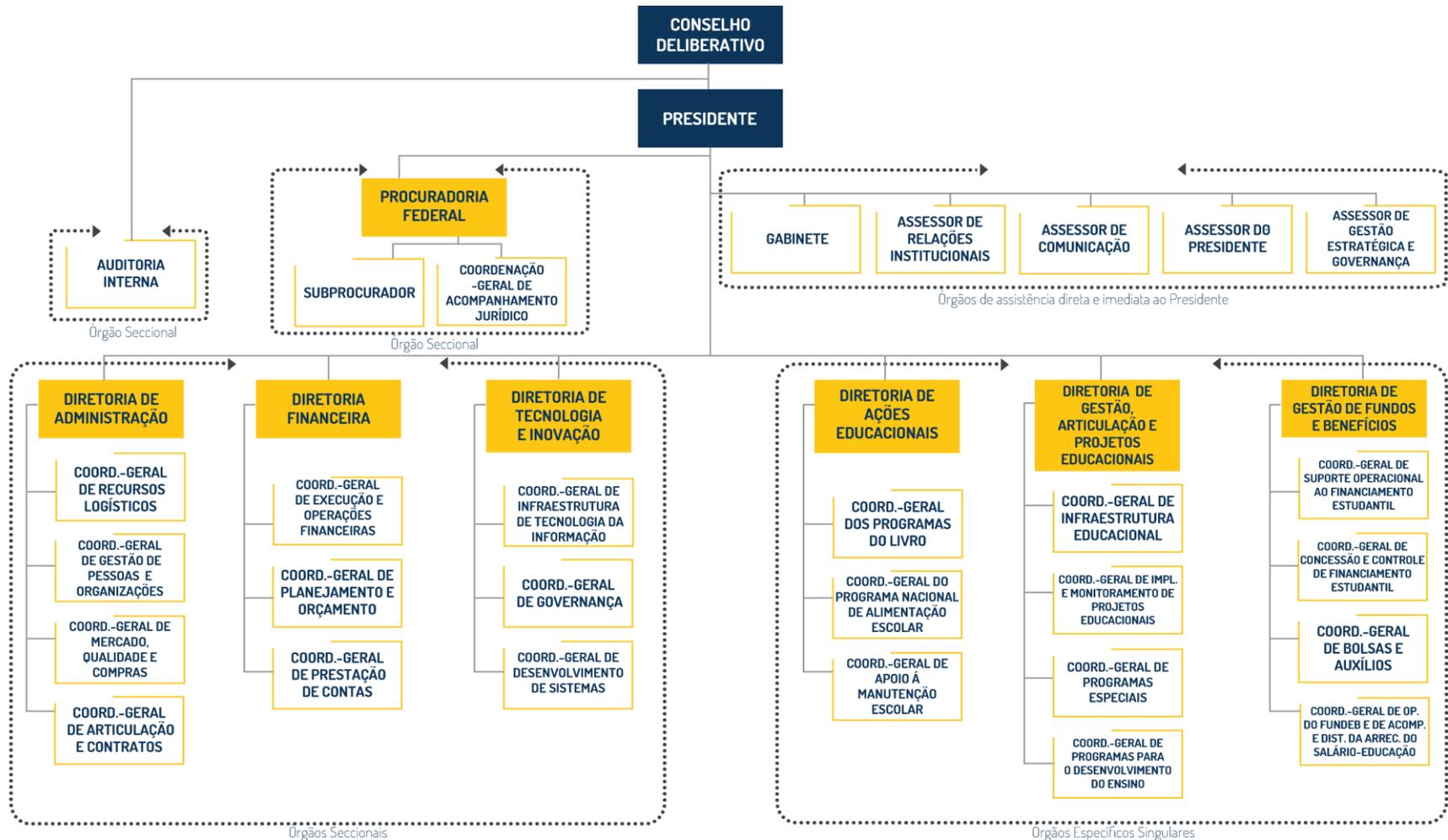
5.1 Responsáveis pelo monitoramento do programa

5.1.1 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Conforme já explicitado anteriormente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é a instituição responsável pela gestão, execução e monitoramento das políticas públicas educacionais do Ministério da Educação, dentre elas do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de equipamentos para a Rede Escola Pública de Educação Infantil - Proinfância.

Conforme a estrutura interna da Autarquia, o FNDE é composto pelo seu Presidente, pelos órgãos seccionais, pelos órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da instituição e pelos órgãos específicos singulares.

Figura 3 – Organograma do FNDE²³.



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE (2017).

²³ Além das divisões internas da Autarquia, o organograma do FNDE apresenta o conselho deliberativo, órgão de deliberação superior, composto pelo Ministro da Educação, Presidente do FNDE, Procurador Chefe do FNDE, Secretários de secretarias finalísticas do Ministério da Educação, e Presidente do INEP.

Conforme o Relatório de Gestão do FNDE (2017), os órgãos seccionais atuam no suporte, orientação e auxílio à toda instituição, sendo compostos pela Auditoria, pela Procuradoria Federal e pelas diretorias que atuam na área “meio” do FNDE, como a Diretoria de Administração, Diretoria Financeira e Diretoria de Tecnologia e Informação.

Por sua vez, os órgãos de assistência direta e imediata ao presidente é composto pelo Gabinete, Assessoria de Relações Institucionais, Assessoria de Comunicação, Assessoria do Presidente e Assessoria de Gestão Estratégica e Governança.

Por fim, os órgãos específicos singulares são aqueles incumbidos pela execução e monitoramento dos programas de responsabilidade da instituição, e são constituídos pela Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE, Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP e Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios – DIGEF.

5.1.2 Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP

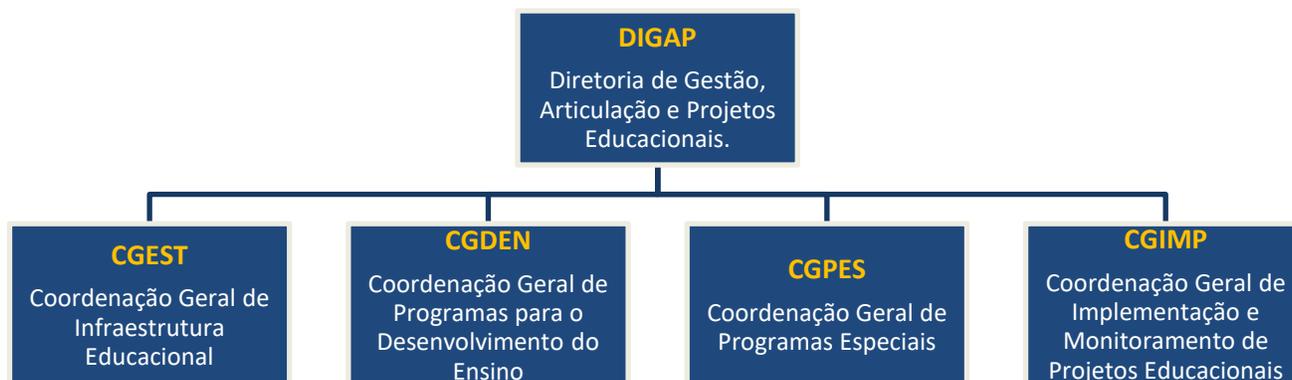
Dentre as diretorias que compõem os órgãos específicos singulares, a DIGAP é a responsável, dentre outros programas, pela gestão e monitoramento do Proinfância, e assim como o FNDE, a diretoria também é subdividida internamente, neste caso em Coordenações Gerais, de forma a melhor gerir os programas educacionais sob sua responsabilidade.

De acordo com o Relatório de Gestão da instituição (2017), a DIGAP é composta por quatro Coordenações Gerais, sendo elas:

- A Coordenação Geral de Infraestrutura Educacional – CGEST, responsável pela criação dos projetos arquitetônicos e de engenharia do Proinfância, pela análise e assinatura de novos termos de pactuação e pela análise de cumprimento do objeto, ao fim do termo.
- A Coordenação Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino – CGDEN, incumbido de acompanhar possíveis prorrogações de prazo dos termos pactuados e da transferência de recursos aos entes que aderiram ao Proinfância.
- A Coordenação Geral de Programas Especiais – CGPES, encarregada da gestão do PAR e da pactuação de mobiliários e equipamentos das creches e escolas.

- A Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Educacionais – CGIMP, coordenação responsável pelo monitoramento do Proinfância e a qual estudaremos com maiores detalhes por ser ela a responsável pelo monitoramento do programa tema desse trabalho acadêmico.

Figura 4 – Organograma DIGAP.



Fonte: Elaboração do autor.

5.1.3 Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Educacionais - CGIMP

A Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Educacionais – CGIMP é atualmente composta por 58 colaboradores e tem como principal atividade realizar o monitoramento e a prestação de assistência técnica aos entes federados relativos aos termos pactuados de construção de unidades educacionais, sendo elas oriundas do Proinfância (Creches) ou do PAR (escolas, quadras escolares e coberturas de quadras).

De acordo com dados de julho de 2022 a Coordenação monitora 4.731 construções em todo Brasil, sendo 1.504 relativas ao Proinfância e 3.227 relativas ao PAR.²⁴

Assim como no âmbito da diretoria, a CGIMP também é dividida internamente de forma a melhor gerir suas atividades e processos. A vista disso, compõem a Coordenação Geral: a equipe de Assessoria a CGIMP; a Coordenação de Monitoramento e

²⁴ Para obtenção do quantitativo de obras monitoradas pela CGIMP, foram consideradas todas as obras pactuadas pelo FNDE com termo vigente, ou seja, não foram consideradas as obras em situação de concluída, inacabada ou cancelada.

Acompanhamento de Obras – COMOB; a Divisão de Apoio ao Monitoramento e Acompanhamento de Obras – DIMOB; a Coordenação de Monitoramento e Acompanhamento de Equipamentos e Mobiliários – COMAE e; a Divisão de Atendimento a Demandas Externas – DIDEX.

A equipe de Assessoria a CGIMP tem a incumbência de prestar assistência e suporte a toda Coordenação Geral em assuntos administrativos, jurídicos, de comunicação e de tecnologia da informação (TI). Dessa forma é composta, dentre outros, por profissionais bacharéis em direito, de TI, contabilistas e administradores.

A Coordenação de Monitoramento e acompanhamento de Obras – COMOB tem a incumbência de realizar as principais atividades de monitoramento do Proinfância, bem como prestar assistência técnica aos entes federados através de reuniões, ligações telefônicas e via e-mail.

Essa Coordenação é constituída em sua grande parte por arquitetos e engenheiros, aos quais realizam o acompanhamento da evolução de todas as obras pactuadas através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC.

Esse acompanhamento via sistema engloba dentre outras atividades, a análise de repasses financeiros para os entes; análise de prorrogação dos termos pactuados; análise de possíveis divergências entre o objeto pactuado e o que está sendo executado; análise da qualidade na execução da obra e; análise de necessidade de realização de supervisões *in loco*.

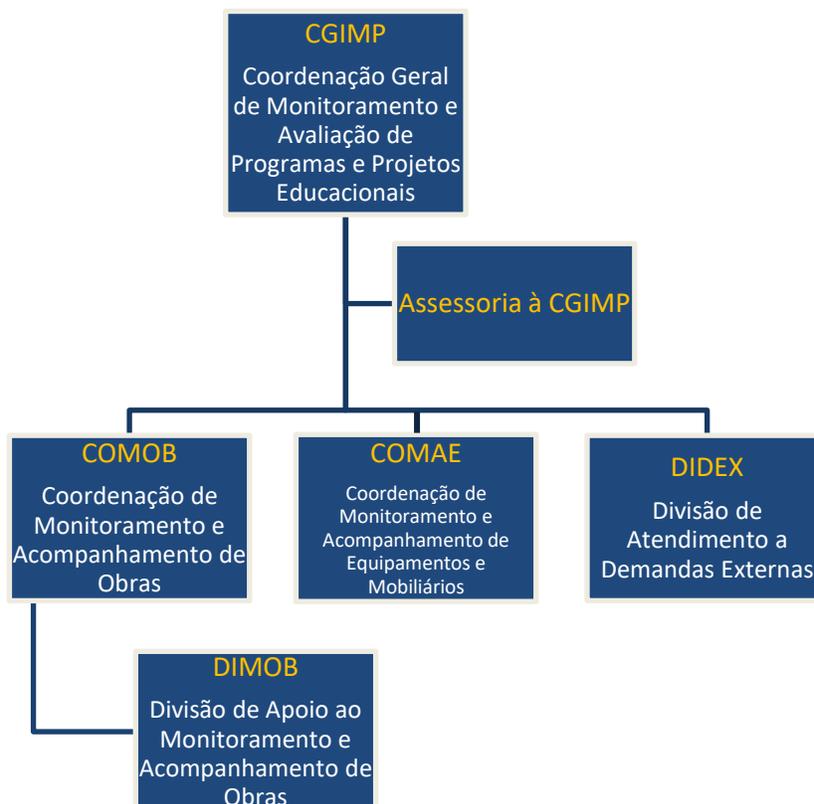
Devido as várias atividades realizadas pela COMOB, consta em sua estrutura interna a Divisão de Apoio ao Monitoramento e Acompanhamento de Obras – DIMOB. Essa divisão é a responsável pelo monitoramento e acompanhamento de toda parte documental relacionada as obras do Proinfância. Por conseguinte, diariamente são verificadas e analisadas, documentações relativas a licitação e a contratação das empresas encarregadas pela construção das creches e escolas abrangidas pelos programas monitorados pelo FNDE.

A DIMOB também presta assistência administrativa a equipe técnica da COMOB, agendando reuniões e confeccionando atas, bem como tem a atribuição de gerenciar ações específicas em momentos de necessidade, podendo citar como exemplo a gestão de grupo de trabalho de obras paralisadas, cujo objetivo é a realização de força tarefa visando a retomada de obras que interromperam a execução por diferentes razões.

Outra Coordenação presente na estrutura interna da CGIMP é a recém-criada²⁵ Coordenação de Monitoramento e Acompanhamento de Equipamentos e Mobiliários – COMAE, Coordenação responsável pelo acompanhamento da aquisição de mobiliários e de equipamentos do Proinfância, atividade realizada através de análises documentais, também de forma remota via SIMEC.

Por fim, também compõe a CGIMP, a Divisão de Atendimento a Demandas Externas - DIDEX. Divisão responsável pelas respostas aos órgãos de controle e às instituições judiciárias.

Figura 5 – Organograma CGIMP



Fonte: Elaboração do autor.

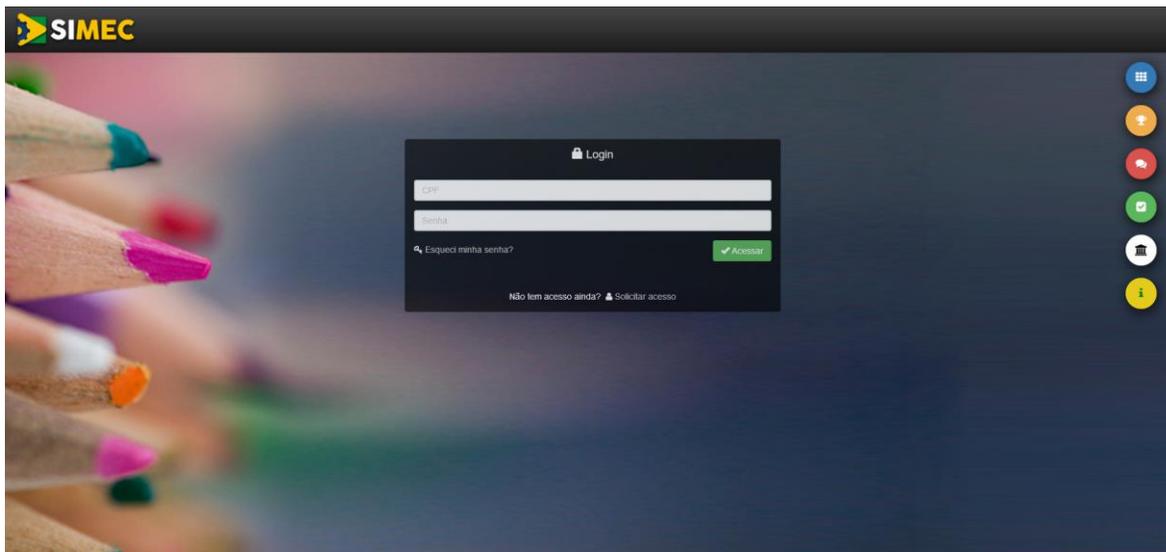
5.2 Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC

²⁵ A Coordenação de Monitoramento e Acompanhamento de Equipamentos e Mobiliários – COMAE foi criada em outubro de 2022 a fim de possibilitar um melhor acompanhamento da aquisição de mobiliários e equipamentos para as redes de educação pública infantil.

Devido ao grande quantitativo de termos de pactuação vigentes do Proinfância, a construção das obras que ocorrem de forma simultânea nas mais diversas regiões do país, inclusive em localidades de difícil acesso, e ao número limitado de colaboradores que realizam o monitoramento do programa, essa atividade é realizada pela instituição, em quase toda sua totalidade, de maneira remota, por meio da utilização do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC.

Esse sistema é o portal operacional de gestão utilizado pelo FNDE e pelo Ministério da Educação para realização da execução, monitoramento e controle não só do Proinfância como também dos diversos programas educacionais gerenciados por essas instituições.

Figura 6 – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC.

Em razão da sua utilização para gerenciamento e acompanhamento de diferentes políticas públicas educacionais, de forma a melhor organizá-lo, o SIMEC é composto por 104 diferentes módulos, cada qual específico a operacionalização de um programa educacional diferente, sendo que o usuário²⁶ cadastrado no sistema tem acesso restrito aos módulos relativos aos programas em que atua.

²⁶ Atualmente podem solicitar acesso ao sistema: técnicos do FNDE e do MEC; gestores municipais, distritais e estaduais e; membros de diferentes instituições públicas, como auditores da CGU, TCU, MPU e do Congresso Nacional, que realizam operações no sistema de forma a acompanhar e/ou auditar os diversos programas ali cadastrados.

No caso do Proinfância, os usuários do corpo técnico do FNDE são cadastrados e autorizados a utilizar quatro diferentes módulos, sendo eles:

- Os módulos PAR 2, PAR 3 e PAR 4 para a realização de análise de novas pactuações de termos de compromisso e para a realização de análise de prorrogação da vigência desses termos e;
- O módulo obras 2.0 para a realização do monitoramento do programa e para o acompanhamento da evolução das obras.

O módulo obras 2.0 é uma evolução do antigo módulo acompanhamento de obras, e a partir de sugestões dos técnicos do FNDE e dos órgãos de controle, recebeu ao longo dos anos melhorias de forma a aperfeiçoá-lo.

Essas melhorias implementadas desde sua criação sempre tiveram como principal objetivo o aperfeiçoamento do fornecimento de dados, visando possibilitar a obtenção de informações mais precisas e completas sobre a evolução das obras dos termos monitorados.

5.3. Informações utilizadas no monitoramento do Proinfância

Atualmente, todas as obras pactuadas pelo FNDE com os entes federados estão cadastradas no módulo obras 2.0, que, por sua vez, busca reunir todas as principais informações pertinentes ao monitoramento do Proinfância em um só lugar.

O membro da equipe de monitoramento da CGIMP ao acessar determinada obra no sistema, consegue visualizar as informações pertinentes a ela, e de forma a permitir a melhor gestão dos dados, todas essas informações estão distribuídas em 22 diferentes abas, conforme imagem a seguir.

Figura 7 – Abas do Obras 2.0

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

Cada aba corresponde a dados de uma etapa diferente na execução do termo pactuado, e cada uma delas fornece informações imprescindíveis para o monitoramento, como os dados cadastrais, os documentos licitatórios, os contratos firmados entre o ente e a empreiteira, o cronograma físico-financeiro, as restrições e inconformidades executivas na obra, as análises de solicitações de desembolso e o quantitativo de recursos financeiros já repassados ao ente, dentre outros.

De forma a melhor demonstrar algumas dessas informações, detalharemos algumas dessas abas, porém no intuito de evitar o risco de nos distanciarmos do objetivo desse trabalho acadêmico, nos limitaremos a apresentar de forma mais aprofundada apenas as abas consideradas mais utilizadas e importantes no monitoramento do programa.

A primeira delas é a aba dados da obra. Nessa aba estão disponibilizadas as informações cadastrais da obra a ser executada, podendo citar como exemplo o nome da creche que está sendo construída, se ela está sendo realizada a partir de um projeto padrão do FNDE ou a partir de um projeto próprio do ente, qual o valor previsto para sua execução, em qual endereço a obra está sendo construída e qual sua coordenada geográfica.

Figura 8 – Aba dados da obra no SIMEC – módulo obras 2.0.

Cadastro de Obra	
Indica Campo Obrigatório.	
Tipo de Ensino:	Educação Básica
Foto:	
Unidade Implantadora:	PREF MUN DE
Nome da Obra:	CRECHE MUNICIPAL
Nível de Obra:	Nível 2
Tipologia da Obra:	Creche Pré-Escola - Projeto Próprio
Tipo da Obra:	Construção
Classificação da Obra:	Selecione...
Descrição / Composição da Obra:	
Valor Previsto (R\$):	2.419.929,12
Dados da Obra	
Esfera:	Municipal
Programa:	Outros
Modalidade de Ensino:	Infantil
Histórico de Paralisações	
Não foram encontrados Registros.	
Local da Obra	
CEP:	
Logradouro:	
Número:	S/N
Complemento:	
Bairro:	Centro
Município/UF:	
Coordenadas Geográficas	
Latitude	6 ° 59 ' 22 " S
Longitude	36 ° 14 ' 33 " W

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

A segunda aba a ser apresentada é a aba licitação, nela são indicados a modalidade de licitação realizada, o número da licitação e a data de sua realização, bem como são anexados os documentos relativos a publicação do edital, a abertura das propostas e a homologação da licitação.

A partir desses documentos a equipe técnica do FNDE analisa se a licitação realizada pelo ente federado foi concluída, se o objeto licitado corresponde ao que foi pactuado entre a Autarquia e o município e se os documentos estão assinados pelas partes responsáveis.

Figura 9 – Aba Licitação no SIMEC – módulo obras 2.0.

Licitação

Acórdão do TCU vedando a utilização da modalidade licitatória Pregão a obras de engenharia

Modalidade de Licitação: Concorrência

Número da Licitação: 0512018

Fases de Licitação

	Descrição	Data
	Publicação de Edital	29/11/2018
	Abertura de Proposta	15/01/2019
	Homologação da Licitação	18/01/2019

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

Após a verificação da aba licitação, os técnicos do FNDE realizam a análise das informações cadastradas na aba contratação, nela estão presentes todos os documentos e informações pertinentes ao contrato realizado entre o município/Distrito Federal e a empreiteira contratada para realizar a construção da unidade educacional.

Nessa aba o técnico do FNDE acompanha se o contrato da obra entre o ente federado e a construtora está vigente, se o contrato condiz com o objeto pactuado e se os documentos estão devidamente assinados. A análise desta aba também permite verificar qual o nome da empresa contratada, a data que os documentos foram assinados, qual o prazo de vigência do contrato e qual o valor contratado para a execução da obra.

Figura 10 – Aba Contratação no SIMEC – módulo obras 2.0.

Contratação			
Licitação:	Tomada de Preço		
Empresa Contratada			
Data de Assinatura do Contrato:	09/09/2020		
Prazo de Vigência do Contrato (dias):	720		
Data de término do contrato:	30/08/2022		
Valor do Contrato (R\$):	1.240.204,80		
Valor Previsto da Obra (R\$):	3.524.234,73		
Percentual BDI:	26,87 (Administração, taxas, emolumentos, impostos e lucro.)		
Data de Inserção:	09/10/2020		
Contrato digitalizado em PDF:	CONTRATO.pdf		
	Esta obra foi aditivada, para visualizar o histórico de aditivos clique aqui.		
Tipo de Aditivo:	Prazo		
Denominação:	3º TERMO ADITIVO		
Data de Assinatura do Aditivo:	03/02/2022		
Aditivo de Supressão:	Não		
Justificativa:	PRAZO SUFICIENTE PARA CONCLUSÃO DA OBRA		
Anexo Assinado digitalizado em PDF:	3º TERMO ADITIVO DE PRAZOP AO CONTRATO.pdf		
Vínculo da obra no contrato			
Obra:			
Data de assinatura da ordem de serviço:	09/09/2020	Total da planilha contratada (R\$):	984.362,47
Início da Execução:	09/09/2020	Área/Quantidade a ser Construída:	3228,08 Unidade de Medida: m2
		Custo Unitário R\$:	304,94 (R\$ / Unidade de Medida)
		Percentual BDI:	26,87 (Administração, taxas, emolumentos, impostos e lucro.)
Ordem de Serviço assinada e em PDF:	os.pdf	Planilha de Custo Contratada assinada e em PDF:	

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

A quarta aba a ser apresentada é a aba cronograma. Ela permite identificarmos todos os itens que serão executados na obra, bem como quais são os seus valores monetários, quanto que cada um representa percentualmente no total da obra e quando cada etapa da obra será iniciada e concluída.

Além disso, a partir dessa aba, também é possível a verificação da existência de jogo de planilhas²⁷ e a constatação se o andamento da obra está dentro ou fora do prazo planejado. Para isso, cada vez que determinado item esteja com sua data de conclusão atrasada, o sistema muda sua cor de letra para vermelho, assim como mostrado na imagem a seguir.

²⁷ Jogo de planilhas é o nome dado quando uma proposta orçamentária tem itens acima e abaixo do preço de mercado de forma simultânea. Em obras públicas os gestores devem analisar as planilhas licitadas de forma a verificar se os itens realizados no início da construção como serviços preliminares e fundação não estão acima do valor do mercado enquanto itens realizados no fim da construção como serviços complementares estão abaixo do valor de mercado. Nesses casos, se o jogo de planilhas não for descoberto, aumenta o risco de a empresa contratada iniciar a construção do objeto pactuado, receber pelos itens iniciais executados (acima do valor do mercado) e abandonar a obra antes de finalizá-la.

Figura 11 – Aba Cronograma no SIMEC – módulo obras 2.0.

Lista das Etapas da Obra						
Ordem	Ação	Descrição	Data de Início	Data de Término	Valor do Item (R\$)	(%) Referente a Estrutura
		SERVIÇOS PRELIMINARES	29/10/2015	26/02/2016	28.790,43	1,26 %
		MOVIMENTO DE TERRAS PARA FUNDAÇÕES	15/12/2015	31/03/2019	20.026,89	0,88 %
		FUNDAÇÕES	15/12/2015	31/03/2019	111.037,49	4,87 %
		SUPERESTRUTURA	27/01/2016	31/03/2019	118.905,95	5,21 %
		SISTEMA DE VEDAÇÃO VERTICAL INTERNO E EXTERNO - PAREDES	27/02/2016	31/07/2021	79.893,11	3,50 %
		ESQUADRIAS	29/03/2019	31/05/2022	279.347,78	12,25 %
		SISTEMA DE COBERTURA	29/07/2016	31/05/2022	240.771,91	10,56 %
		IMPERMEABILIZAÇÃO	27/02/2016	12/07/2018	9.781,89	0,43 %
		REVESTIMENTOS INTERNOS E EXTERNOS	30/05/2016	31/05/2022	246.441,28	10,81 %
		SISTEMA DE PISO INTERNO E EXTERNO - PAVIMENTAÇÃO	28/03/2016	31/05/2022	209.833,68	9,20 %
		PINTURA	16/07/2018	31/05/2022	114.611,05	5,03 %
		INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS	22/02/2017	30/06/2020	41.168,04	1,81 %
		INSTALAÇÕES DE ÁGUAS PLUVIAIS	22/02/2017	31/05/2022	38.603,42	1,69 %
		INSTALAÇÕES SANITÁRIAS	28/03/2016	31/05/2022	48.755,07	2,14 %
		LOUÇAS E METAIS	16/07/2018	31/05/2022	55.065,42	2,42 %
		INSTALAÇÕES DE GÁS COMBUSTÍVEL	26/06/2020	31/05/2022	4.383,96	0,19 %
		SISTEMA DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO	16/07/2018	31/10/2021	53.201,21	2,33 %
		INSTALAÇÕES ELÉTRICAS	22/02/2017	31/05/2022	135.521,91	5,94 %
		INSTALAÇÕES ESPECIAIS (SOM, ALARME, CFTV, DENTRE OUTROS)	28/06/2019	31/05/2022	2.335,66	0,10 %
		INSTALAÇÕES DE REDE ESTRUTURADA	16/07/2018	31/05/2022	56.433,34	2,48 %
		SISTEMA DE PROTEÇÃO CONTRA DESCARGAS ATMOSFÉRICAS	30/05/2016	31/05/2022	37.367,07	1,64 %
		SERVIÇOS COMPLEMENTARES	16/07/2018	31/05/2022	114.528,31	5,02 %
		SERVIÇOS FINAIS	01/12/2020	31/05/2022	4.756,90	0,21 %
		SERVIÇOS NÃO FACTUADOS COM O FNDE	06/04/2018	31/05/2022	228.546,01	10,02 %
Total					2.280.107,78	100,00 %
Valor do Contrato					2.280.107,78	100,00 %
Valor Restante					0,00	0,00 %

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

Por fim, apresentaremos a aba considerada mais importante para o monitoramento do Proinfância: a aba vistorias.

Nessa aba são cadastradas todas as vistorias realizadas *in loco* demonstrando a real situação da creche que está sendo construída. O exame dessas vistorias permite que a equipe técnica da CGIMP realize as mais diversas análises relacionadas ao monitoramento do programa Proinfância.

Cada vistoria anexada no sistema, recebe um número identificador – ID, e registra quando que a vistoria foi realizada (data do acompanhamento), quem foi o responsável pela

sua realização, quando ela foi anexada no sistema, quem a anexou, qual era o percentual de execução da obra no momento da fiscalização e qual sua situação.

A obra, de acordo com a sua situação (ou *status*), poderá receber uma das seguintes classificações:

- “Em execução”, nos casos que a obra está com contrato vigente entre a construtora e o ente, tem funcionários trabalhando no canteiro de obras e apresenta evolução no percentual de execução da obra em relação a última vistoria cadastrada;
- “Paralisada” quando não há operários no local da obra e não há evolução de percentual de execução em relação a última vistoria cadastrada devido a rescisão contratual, abandono da construtora, embargos, condições climáticas, ou outro motivo que levou a descontinuidade da obra, e;
- “Concluída” quando a obra está finalizada e todos os itens contratados estão construídos.

A situação da obra é um dado de muito valor para o FNDE, pois é a partir dele que diferentes ações são tomadas, por exemplo, no momento que uma obra é cadastrada com o *status* de concluída começa a contar o prazo para prestação de contas do termo de compromisso pactuado, por sua vez quando uma obra é cadastrada no sistema como “paralisada” um grupo de trabalho constituído especificamente para tratar das obras com esse *status* entra em contato com o ente para compreender o motivo da paralisação e prestar auxílio.

Figura 12 – Aba vistorias no SIMEC – módulo obras 2.0.

Ação	Ordem	ID	Data Acompanhamento	Data Inclusão	Inserido Por	Situação da Obra	Responsável	Realizada Por	% do Acompanhamento
	1	762291	11/02/2022	11/02/2022		Em Execução		Instituição	1,42 %
	2	764824	11/03/2022	11/03/2022		Em Execução		Instituição	6,12 %
	3	767886	13/04/2022	13/04/2022		Em Execução		Instituição	35,03 %
	4	770882	17/05/2022	17/05/2022		Em Execução		Instituição	43,49 %
	5	773629	20/06/2022	20/06/2022		Em Execução		Instituição	56,07 %
	6	776451	21/07/2022	21/07/2022		Em Execução		Instituição	72,75 %

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

Em virtude da sua imprescindibilidade e respeitando o atributo da regularidade da informação, ao assinar o termo de compromisso com o FNDE, o ente além de se comprometer

a realizar vistorias no local da obra e cadastrar essas vistorias no SIMEC também se compromete a fazer isso de modo constante. Essa inserção de novas vistorias deverá ocorrer no máximo a cada 30 dias, ou seja, a aba deve conter pelo menos uma nova vistoria por mês.

Essa regra não admite exceções, nem mesmo em casos que a obra esteja paralisada devido a rescisões contratuais entre o ente e a empresa responsável pela sua execução. Pois mesmo nesses casos, o ente deverá mostrar que a obra está sendo bem cuidada, demonstrando o zelo com os recursos públicos e com a comunidade local, mantendo o terreno limpo, com a vegetação baixa, evitando o desperdício de materiais construtivos já adquiridos presentes no local da obra e protegendo a parte da edificação já executada quanto a depredação e corrosão de estruturas já construídas.

Além da constante inserção de vistorias no sistema, é determinado que cada uma delas tenha relatório fotográfico contendo no mínimo 12 fotografias, de forma a apresentar e comprovar a execução de todos os itens listados pelo fiscal da obra como “executados” ou em “execução”. Ademais cada relatório fotográfico também deve abranger todos os ambientes internos e externos da edificação, possibilitando que os técnicos do FNDE visualizem como está o andamento e a qualidade da obra em todos os espaços.

A comprovação do percentual de execução indicado pelo fiscal por intermédio das fotografias apresentadas é fundamental para a gestão e para o monitoramento do programa. A não apresentação das fotografias ou a sua apresentação com deficiência, devido a ângulos ruins, baixa resolução ou repetição de fotos pode ocasionar a impossibilidade de monitoramento do termo pactuado, o não repasse de recursos financeiros do FNDE para o ente ou o indeferimento de possíveis pedidos de prorrogação do termo.

Além da inserção das fotografias de modo adequado ao monitoramento da obra, é importante que todas as fotos contenham legenda, descrevendo o que está sendo demonstrado, se é a execução de um item específico da edificação, se é a não execução de um item que já deveria ter sido realizado, se é a má construção de algo, etc.

Figura 13 – Exemplo de relatório fotográfico anexado na vistoria.

PINTURA | Pintura externa, inclusive das estruturas metálicas concluídas. ← Legenda da fotografia.
 Data de inclusão: 26/05/2022

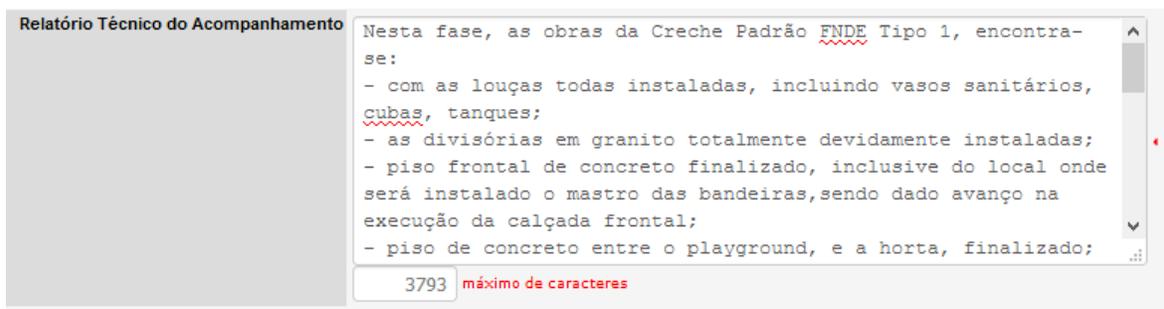
Apresentação de no mínimo 12 fotos. →
 Apresentação de no mínimo 12 fotos.

▶ ◀ ⏪ ⏩

1 | 2

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC

Além da apresentação das fotografias, também deve conter em cada vistoria o relatório técnico do acompanhamento. Esse relatório é um campo do sistema destinado ao preenchimento por parte do fiscal sobre informações pertinentes a execução da obra, tais como, a existência ou não no local da obra de todos os documentos necessário para a sua execução, informações sobre a organização e a segurança da obra, dados sobre eventuais atrasos na execução, comentários sobre cada serviço que está sendo executado ou outros apontamentos pertinentes.

Figura 14 – Relatório Técnico do acompanhamento.

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC

Por fim, o último elemento presente nas vistorias das obras é a planilha de supervisão e acompanhamento. Essa planilha tem como base o cronograma localizado na aba cronograma, apresentado anteriormente. Nesse momento o fiscal da obra preenche não só o percentual total de execução da obra como também os percentuais de cada item contratado e atestado por ele como já executado ou em execução, conforme podemos visualizar na imagem a seguir.

Figura 15 – Planilha de supervisão e acompanhamento.

Descrição	Valor (R\$)	(% Sobre a Obra)	Quantidade	Unidade de Medida	Data de Início	Data de Término	Última Supervisão		Supervisão Atual		
							(%) do Item já Executado	(%) do Item já Executado sobre a Obra	(%) Supervisão	Valor Executado	(%) do Item já Executado sobre a Obra após Supervisão
↳ MURO	30.025,83	1,08	-	-	04/05/2020	16/06/2022	100,00	1,08	100,00	30.025,83	1,08
↳ MOVIMENTO DE TERRA	7.400,00	0,27	-	-	04/09/2020	14/09/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ SERVIÇOS PRELIMINARES	14.234,00	0,51	-	-	04/05/2020	16/06/2022	100,00	0,51	100,00	14.234,00	0,51
↳ MOVIMENTO DE TERRAS PARA FUNDAÇÕES	2.067,65	0,07	-	-	04/05/2020	16/06/2022	100,00	0,07	100,00	2.067,65	0,07
↳ FUNDAÇÕES	11.973,32	0,43	-	-	04/05/2020	16/06/2022	100,00	0,43	100,00	11.973,32	0,43
↳ SUPERESTRUTURA	76.269,64	2,74	-	-	04/05/2020	16/06/2022	100,00	2,74	100,00	76.269,64	2,74
↳ SISTEMA DE VEDAÇÃO VERTICAL INTERNO E EXTERNO - PAREDES	32.685,82	1,18	-	-	04/09/2020	16/06/2022	100,00	1,18	100,00	32.685,82	1,18
↳ ESQUADRIAS	410.717,14	14,77	-	-	04/10/2020	14/09/2022	99,11	14,64	99,11	407.061,76	14,64
↳ SISTEMA DE COBERTURA	729.508,56	26,24	-	-	04/10/2020	14/09/2022	99,79	26,19	99,79	727.977,62	26,19
↳ IMPERMEABILIZAÇÃO	20.021,98	0,72	-	-	04/10/2020	14/09/2022	52,61	0,38	52,61	10.534,09	0,38
↳ REVESTIMENTOS INTERNOS E EXTERNOS	363.626,09	13,08	-	-	04/08/2020	16/06/2022	100,00	13,08	100,00	363.625,54	13,08
↳ SISTEMA DE PISO INTERNO E EXTERNO - PAVIMENTAÇÃO	248.191,29	8,93	-	-	04/09/2020	14/09/2022	86,99	7,77	86,99	215.910,76	7,77
↳ PINTURA	166.624,47	5,99	-	-	04/11/2020	14/09/2022	94,00	5,63	94,00	156.627,00	5,63
↳ INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS	45.796,09	1,65	-	-	04/10/2020	16/06/2022	100,00	1,65	100,00	45.796,09	1,65
↳ INSTALAÇÕES DE ÁGUAS PLUVIAIS	23.522,90	0,85	-	-	04/09/2020	16/06/2022	100,00	0,85	100,00	23.522,90	0,85
↳ INSTALAÇÕES SANITÁRIAS	49.099,03	1,77	-	-	04/10/2020	14/09/2022	99,22	1,75	99,22	48.716,71	1,75
↳ LOUÇAS E METAIS	70.344,98	2,53	-	-	04/10/2020	14/09/2022	58,28	1,47	58,28	41.000,00	1,47
↳ INSTALAÇÕES DE GÁS COMBUSTÍVEL	4.710,07	0,17	-	-	04/10/2020	14/09/2022	65,30	0,11	65,30	3.075,55	0,11
↳ SISTEMA DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO	35.049,32	1,26	-	-	04/11/2020	14/09/2022	86,78	1,09	86,78	30.414,89	1,09
↳ INSTALAÇÕES ELÉTRICAS	221.306,55	7,96	-	-	04/11/2020	14/09/2022	97,00	7,72	97,00	214.667,35	7,72
↳ AR CONDICIONADO	880,43	0,03	-	-	04/11/2020	16/06/2022	100,00	0,03	100,00	880,43	0,03
↳ INSTALAÇÕES DE REDE ESTRUTURADA	41.771,90	1,50	-	-	04/11/2020	14/09/2022	67,57	1,02	67,57	28.225,54	1,02
↳ VENTILAÇÃO MECÂNICA	9.626,68	0,35	-	-	04/11/2020	16/06/2022	100,00	0,35	100,00	9.626,68	0,35
↳ SISTEMA DE PROTEÇÃO CONTRA DESCARGAS ATMOSFÉRICAS	33.827,53	1,22	-	-	04/09/2020	16/06/2022	100,00	1,22	100,00	33.827,53	1,22
↳ SERVIÇOS COMPLEMENTARES	119.132,39	4,29	-	-	04/10/2020	14/09/2022	98,21	4,21	98,21	117.000,00	4,21
↳ SERVIÇOS FINAIS	11.586,54	0,42	-	-	04/02/2021	14/09/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	2.780.000,20	100,00						95,17			95,17

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC

5.4. Fonte das informações utilizadas no monitoramento do Proinfância

Como pudemos observar, o SIMEC é a principal ferramenta de gestão de dados e informações utilizados no monitoramento de diversos programas educacionais conduzidos pelo Ministério da Educação e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, dentre eles o programa educacional Proinfância.

Também vimos que o módulo do SIMEC responsável por conter as informações relacionadas ao monitoramento do Proinfância é o obras 2.0, que apesar de ser gerenciado pela Autarquia é abastecido por dados avindos de diferentes fontes, as quais apresentaremos a seguir.

5.4.1 Ente federado

A principal fonte de dados e informações disponibilizados no módulo obras 2.0 do SIMEC e conseqüentemente utilizada no monitoramento do Proinfância é proveniente do ente federado, seja ele Distrito Federal ou município, que pactuou com o FNDE a construção da creche.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é responsável pela gestão e monitoramento do programa, prestando assistência técnica e financeira ao ente, por outro lado, cabe ao ente realizar todo o processo licitatório, realizar a contratação da empreiteira, contratar profissional técnico para fiscalizar a obra, efetuar todos os pagamentos, bem como prestar todas as informações pertinentes a execução do objeto pactuado.

Dessa forma, grande parte das informações presentes no módulo obras 2.0 são preenchidas com informações fornecidas pelo próprio ente, como por exemplo as relacionadas a licitação, contratação, cronograma e vistorias.

Os profissionais responsáveis pela inserção desses dados ligados ao município são os indicados pelo próprio ente como gestores ou fiscais da obra, os quais são cadastrados no SIMEC.

Os gestores cadastrados no sistema, geralmente prefeitos ou secretários de educação, realizam a inserção dos documentos relacionados aos processos administrativos, licitatórios, contratuais e fiscais referentes ao termo de compromisso pactuado, bem como cadastram

solicitações de novos repasses financeiros e têm acesso a pareceres das análises realizadas pelos técnicos do FNDE em relação ao monitoramento do termo pactuado.

Por sua vez, o fiscal da obra cadastrado no SIMEC tem a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a execução da obra, desde a sua implantação até sua inteira conclusão, esse fiscal obrigatoriamente deve ser arquiteto ou engenheiro, e necessariamente deverá estar cadastrado em seu respectivo conselho profissional.

Esse profissional tem a obrigação de realizar vistorias no local da obra, de forma a verificar a qualidade dos serviços prestados, a compatibilidade do que está sendo executado em relação ao projeto pactuado e realizar o acompanhamento do ritmo de evolução da construção da creche.

A partir dessas visitas, o fiscal coleta as informações e produz os relatórios fotográficos que ele cadastra no sistema com todas as observações realizadas por ele no momento da vistoria.

Esses registros realizados pelos gestores e pelo fiscal da obra contratado pelo município, constituem-se atualmente como a principal, e quase única, fonte de dados sobre a evolução construtiva da creche que está sendo realizada no município ou no Distrito Federal, conforme o caso. Desta forma verificamos a relevância da prestação dos dados pelo ente federado de forma completa e tempestiva.

5.4.2 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Assim como o ente federado, o FNDE também abastece o sistema com dados e informações pertinentes aos termos pactuados, porém esses dados são mais ligados aos atos consequentes do monitoramento do termo do que a dados utilizados na realização do monitoramento.

Dessa forma visualizamos no sistema a inserção pelo FNDE de pareceres sobre possibilidades de novos desembolsos, recursos já repassados, diligências realizadas ao ente, registros de atividades e cadastramento de documentos como ofícios, envios de e-mails, cadastro de ligações telefônicas, dentre outros.

Por oportuno, assim como já destacado anteriormente, a equipe do FNDE também realiza vistoria *in loco*, e registra o relatório fotográfico dessas visitas no sistema na aba

vistoria, porém devido ao número limitado de colaboradores da CGIMP que realizam o monitoramento do Proinfância e da vasta construção de creches em todo o país, essas visitas são extremamente excepcionais, não abrangendo sequer 1% de todas as obras.

Essas vistorias são realizadas somente em casos de grande necessidade e urgência, podendo citar como exemplo, vistorias em casos de suspeitas de má utilização dos recursos públicos, em casos de suspeita de fraudes ou em áreas atingidas por desastres naturais como enchentes.

5.4.3 Empresas de supervisão

Em 2013 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação realizou processo licitatório para contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de engenharia para fins de supervisão e monitoramento de ações de infraestrutura escolar.

Ao todo, 3 empresas de supervisão foram contratadas pela Autarquia. Essas instituições eram incumbidas de realizar vistorias *in loco*, emitindo laudos e relatórios fotográficos de supervisão.

As disponibilidades das informações provenientes dessas vistorias eram consideradas fundamentais pela equipe técnica que realizava o monitoramento do Proinfância e do PAR, pois elas permitiam não só que mais dados fossem analisados, mas também que elas fossem advindas por uma fonte diversa do fiscal da obra contratado pelo ente, o que possibilitava a complementação e a comparação das informações.

Entretanto em 2019, almejando uma melhor qualidade das informações adquiridas e um menor custo das ações de monitoramento, a Autarquia não deu continuidade aos contratos até então firmados com essas empresas de supervisão.

De acordo com os dados da Instituição, foram gastos no último ano de contrato com essas 3 empresas R\$ 21.507.931,78.

Dessa forma, a decisão de não renovar os contratos, e a necessidade da obtenção de dados atualizados capazes de auxiliar no monitoramento das obras pactuadas pelo FNDE, fez com que a Entidade iniciasse uma busca por novas possíveis fontes de informações, capazes de comprometer menos recursos, ao mesmo tempo que possibilitassem a melhoria do monitoramento do Proinfância.

Ao longo de 2019, 2020 e início de 2021 novas formas de obtenção de informações foram analisadas e cogitadas a serem implementadas no monitoramento do programa. Porém devido a procedimentos legais, jurídicos, administrativos, logísticos, temporais, espaciais, técnicos ou financeiros elas foram sendo descartadas.

Algumas dessas ideias discutidas e analisadas foram cooperações com universidades federais, credenciamento de arquitetos e engenheiros vinculados, respectivamente, ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, cadastramento de fotógrafos, e a instalação de câmeras nos canteiros de obras filmando a execução dos objetos pactuados em tempo real.

Nesse período, verificou-se que a cada ano que se passava sem a escolha de outra fonte de coleta de dados e informações, a gestão e o monitoramento do Proinfância ficavam mais prejudicados e suscetíveis a erros.

Sendo assim, a Autarquia optou por novamente realizar processo licitatório almejando a contratação de novas empresas de engenharia para realizar supervisões *in loco* de forma a disponibilizar informações sobre a execução das obras e consequentemente sobre a implementação do Proinfância.

Nesse novo processo licitatório buscou-se evitar possíveis erros e falhas identificadas nos contratos anteriores e optou-se pela realização do sistema de registro de preço. Nesse sistema, as empresas vencedoras registram os valores dos seus serviços, sem, contudo, a administração pública ter a obrigação de contratá-las.

A escolha da adoção desse sistema se deve ao fato de o FNDE poder sofrer, ao longo dos exercícios financeiros, restrições e limitações de gastos em relação ao seu orçamento. Com isso o sistema de registro de preço permite que a instituição possa contratar o quantitativo de visitas compatíveis com a sua disponibilidade orçamentária e financeira no momento da contratação.

A partir desse processo licitatório, 8 diferentes empresas foram contratadas pelo FNDE em 2021, cada uma responsável pela visita de obras em estados específicos, porém uma dessas empresas, a responsável pela supervisão das obras localizadas no estado do Paraná, rescindiu o contrato com a Autarquia, o que momentaneamente impossibilita novas vistorias por empresa de supervisão nas obras localizadas nesse estado.

Vale destacar que a licitação das empresas de supervisão, bem como a contratação das visitas, é destinada a todos os termos pactuados entre o FNDE e os entes federados, cujo o objeto pactuado seja a construção de unidade escolar, sendo esses relacionados ao Proinfância ou a outro programa que envolva a construção de escolas, como por exemplo o PAR. Dessa forma somente parte das visitas realizadas pelas empresas de supervisão são em obras abrangidas pelo Proinfância.

De acordo com o FNDE (2022), durante todo o ano de 2021 até julho de 2022, 2.501 obras, independentemente de seu *status*, receberam visitas das empresas de supervisão, dessas, somente 962 eram do Proinfância, o equivalente a 10,4% do total de creches pactuadas pelo programa.

Por sua vez, também de acordo com o FNDE (2022), ao considerar apenas as obras em situação de “em execução” ou “paralisadas”, apenas 43% das obras do Proinfância receberam visitas *in loco* pelas empresas de supervisão nesse mesmo período, o que demonstra que 678 obras do programa com esses *status* deixaram de ser visitadas.

Outro dado importante, é que devido aos limites orçamentários e financeiros e ao grande quantitativo de obras que requerem visitas pelas empresas de supervisão, pode ocorrer de uma obra visitada hoje receber uma nova visita pela empresa de supervisão somente daqui a alguns anos.

Consequentemente isso caracteriza a utilização das empresas como um meio criado para auxiliar o monitoramento de modo a complementar os dados disponíveis, mas não como uma fonte que solucionaria em completude eventuais problemas de falta de informações disponibilizadas pelos entes e pelo FNDE.

Em relação aos custos de cada visita, de acordo com a ata de registro de preços, os valores pagos às empresas de supervisão são variáveis de acordo com o estado da federação que a obra está situada e com as dimensões da unidade escolar em construção.

Nesse caso, todas as tipologias de creche do Proinfância, exceto as ampliações, são consideradas como obras de Nível II, em uma escala de 3 diferentes níveis, sendo as de nível I as consideradas de pequeno porte, a de nível II de médio porte, e as de nível III de grande porte.

Diante disso constata-se como o valor mais barato pago para realização de visita por uma empresa de supervisão em uma obra do Proinfância o valor de R\$ 777,00, nas obras

localizadas no estado de Sergipe, e como valor mais caro pago para realização de visita por uma empresa de supervisão em uma obra do Proinfância o valor R\$ 3.450,00, nas obras localizadas no estado do Amazonas.

Por fim, vale frisar que assim como no caso dos fiscais das obras contratados pelos entes federados, e como nos casos de eventuais visitas do próprio corpo técnico do FNDE ao local da obra, todas as visitas realizadas por essas empresas de supervisão também são registradas no SIMEC.

Cada visita cadastrada no sistema pela empresa apresenta um relatório fotográfico, a indicação da situação executiva da obra (seu *status*), o percentual de execução física, a existência de problemas construtivos e a indicação se a creche está sendo construída ou não no terreno cadastrado no sistema.

5.4.4 Sociedade

A sociedade, fonte potencial de dados e informações para a realização do monitoramento do Proinfância, atualmente tem acesso a canais de comunicação com o FNDE para a prestação e principalmente para a obtenção de informações relacionadas ao programa.

Esses meios atualmente existentes são resultados dos esforços tanto da sociedade como do Estado no intuito que a Autarquia, bem como todas as instituições públicas, contenha mecanismos que possibilitem a transparência e permitam o fomento do *accountability* e da participação do cidadão na gestão e no acompanhamento das ações públicas.

Porém, conforme visualizaremos a seguir, muitas vezes esses canais não são bem utilizados pela instituição ou pela sociedade. Isso pode ocorrer devido à falta de publicidade, pouca interatividade entre os sistemas e os usuários, e a prestação de informações muitas vezes genéricas e pouco específicas por parte da instituição.

5.4.4.1 Fala.BR

O primeiro canal de comunicação entre a Autarquia e o cidadão que apresentaremos é o Fala.BR.

Figura 16 – Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.



Fonte: fala.br.cgu.gov.br

Utilizado pelo FNDE e desenvolvido pela Controladoria-Geral da União - CGU, o Fala.BR é uma plataforma que uniu o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão - e-SIC e o Sistema Eletrônico de Ouvidoria – e-OUV, em um único lugar, permitindo que os cidadãos, a partir de um único cadastro, solicitem informações públicas, façam reclamações ou elogios e realizem denúncias acerca do programa.

Em todo o ano de 2021 a CGIMP recebeu e respondeu 49 demandas oriundas do Fala.BR, número que possivelmente irá aumentar em 2022, pois somente no primeiro semestre desse ano, foram recebidos 28 chamados sobre compartilhamentos de informações e pedidos de dados sobre as obras do Proinfância.

Ao realizar o estudo das pautas das solicitações via Fala.BR evidenciou-se que a maioria das interações estão relacionadas a pedidos de informações sobre o repasse de recursos do Governo Federal para o Governo Municipal/Distrital e sobre as estimativas de possíveis datas de conclusão das obras.

Um dado que também se mostrou interessante ao analisar essas interações, é que parte delas não são originadas pelos cidadãos, mas sim pelas próprias prefeituras, ou pelas construtoras contratadas pelos entes, que desejam obter mais informações sobre prorrogações dos termos de pactuação e sobre possíveis desembolso da União para o ente federado.

5.4.4.2 Ouvidoria do FNDE

De acordo com o FNDE (2022) o cidadão deve ser visto como coautor na construção das políticas públicas, sendo a ouvidoria uma importante ferramenta nessa construção, auxiliando o cidadão no controle, na avaliação e no acompanhamento dessas políticas.

Dessa forma, a ouvidoria da Autarquia tem como objetivo primordial atender tanto o seu público interno (servidores e demais colaboradores da instituição) como também seu público externo (cidadãos beneficiários dos programas educacionais gerenciados e monitorados pela instituição).

O atendimento ao cidadão via ouvidoria pode ser realizado de diferentes formas, sendo elas: pela internet, pelo portal do FNDE via Fale Conosco; pela central telefônica de atendimento, que funciona de segunda a sexta-feira das 8 horas às 20 horas; pelos correios; por fax; ou de forma presencial no edifício do FNDE localizado em Brasília.

Apesar dos diferentes meios de atendimento ao cidadão indicados pela Autarquia, verificou-se que apesar de existentes, ainda são insuficientes no que concerne a um fácil acesso de obtenção e compartilhamento de informações pela sociedade com a instituição.

Isso se deve, pois, a utilização dos correios pode requerer custos e uma maior espera pelo usuário para obter repostas; o fax ser caracterizado como um meio de comunicação ultrapassado e de acesso limitado a uma pequena parte da população; o atendimento telefônico ser realizado somente nos dias úteis e; o atendimento presencial ser mais utilizado pelo cidadão que mora em Brasília ou próximo da capital federal.

Diante disso, das alternativas disponíveis, a opção que demonstra apresentar maior facilidade de acesso pela sociedade é o Fale Conosco via portal do FNDE, porém ao tentarmos realizar o acesso desse canal em agosto de 2022, no intuito de estudá-lo, verificou-se sua indisponibilidade, sempre apresentando a mensagem “*login* ou senha inválidos”, mesmo após realizado suscetíveis operações de resgate e atualizações de senhas.

Figura 17 – Fale Conosco – FNDE – “Login ou senha inválidos”

Bem-vindo ao Autoatendimento

Login ou senha inválidos.

Não possui acesso? [Cadastrar](#)

Usuário

Senha

[Esqueceu a senha?](#) [Acessar](#)

Copyright © Metasix Tecnologia - 2021
[Política de Privacidade](#) | [Termos de uso](#)

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/>

Outro aspecto destacável diante dos dados coletados na CGIMP, via SEI e pela sua assessoria de comunicação, é que mesmo com os outros canais de atendimento da ouvidoria do FNDE em funcionamento, poucas informações relacionadas ao cidadão foram encaminhadas para a equipe técnica ou para a equipe de comunicação dessa Coordenação.

Dessarte, a maioria das informações solicitadas ou fornecidas pela sociedade via ouvidoria foram tratadas diretamente por lá sem a participação da coordenação técnica responsável, o que pode não contribuir ou não potencializar as atividades de monitoramento do programa.

Também vale ressaltar que apesar do serviço de atendimento presencial estar disponível para o público em geral, ficou constatado que a maioria dos atendimentos lá

realizados não são prestados ao cidadão e sim aos representantes dos governos municipais e estaduais que buscam informações sobre às políticas educacionais em execução em seus territórios.

5.4.4.3 Transparência Pública do SIMEC

Por fim, vale apresentarmos o portal de transparência pública do SIMEC, disponibilizado para qualquer interessado, sem necessidade de cadastro ou solicitações, obter informações sobre as obras monitoradas pelo FNDE que estão em construção em todo território nacional.

Esse portal foi criado e desenvolvido ao encontro da Lei nº 12.527 de 2011 - Lei de Acesso à Informação, e de determinações dos órgãos de controle no intuito de tornar os dados do Proinfância mais públicos e transparentes, por consequente possibilitando e fomentando o *accountability*.

Figura 18 – Transparência Pública - SIMEC

Transparência Pública - Obras FNDE

A participação da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

O acesso público ao Módulo Obras 2.0 possibilita ao cidadão acompanhar a execução dos recursos públicos transferidos pelo FNDE destinados à construção de creches, escolas e quadras poliesportiva.

* Para acessar a obra de seu município, localize no mapa o seu estado (UF).

e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
 Central de Atendimento ao Cidadão: 0800-616161.
 Ouvidoria do FNDE: ouvidoria@fnde.gov.br

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>.

O portal é facilmente acessado via internet pelo endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>.

Na tela inicial do site o cidadão visualizará o mapa do Brasil, e ao clicar no estado federado onde está localizado a obra de interesse, visualizará uma tela a qual poderá filtrar as obras em que se busca informações, indicando sua localização (UF, município e bairro), sua rede pública de ensino (municipal ou estadual) e a tipologia do projeto (creche, escola, quadra escolar, etc.).

Figura 19 – Dados da obra – transparência pública.

Veja aqui como andam as obras de sua cidade

UF: * Seleccione

Município: Seleccione

Bairro: Seleccione

Rede Pública de Ensino: Seleccione

Tipo de Projeto: Seleccione

Não sou um robô

hCAPTCHA
Proteção - Termos

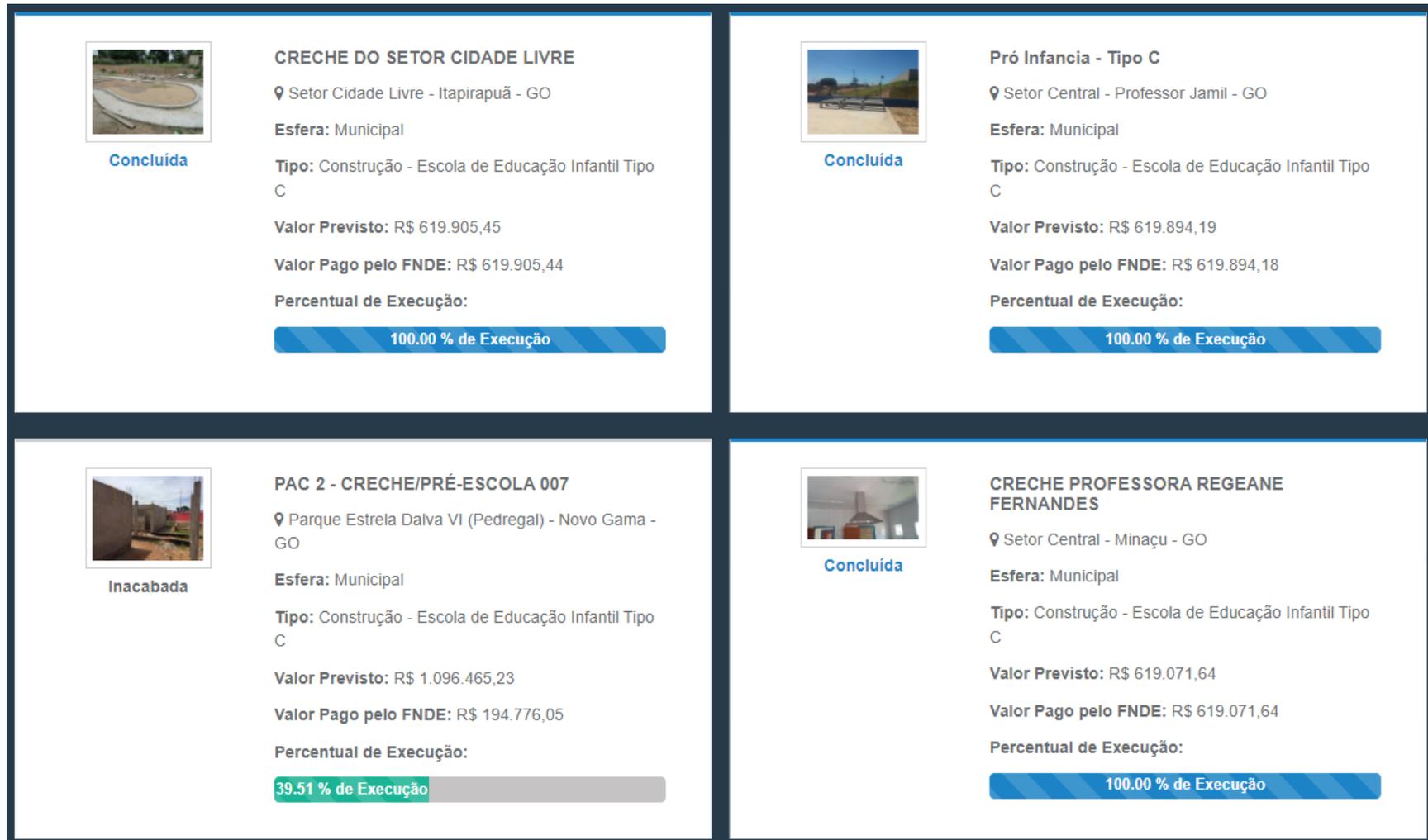
Pesquisar Limpar

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>.

Caso o usuário não tenha todos os dados da obra, ele pode indicar somente os que tenha conhecimento e que seja de interesse de sua pesquisa, ou até mesmo deixar todos os filtros em branco, nesse caso serão apresentadas todas as obras cadastradas no SIMEC.

A partir disso as obras serão apresentadas em pequenos quadros que conterão as principais informações dos termos pactuados, como o nome da creche, sua localização, sua esfera, sua tipologia, o valor total previsto para a sua construção, o valor pago pelo FNDE e o percentual da obra já executada, conforme imagem ilustrada a seguir.

Figura 20 – Exemplificação de obras apresentadas na transparência pública - SIMEC.



Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>

Caso o cidadão tenha interesse em saber mais informações sobre determinada obra, bastará clicar no quadro da respectiva obra. Dessa forma serão apresentadas informações mais detalhadas como:

- A situação construtiva da obra (se está paralisada, em execução ou concluída), situação do termo/convênio (se vigente ou vencido), endereço em que a creche está sendo construída, a tipologia escolhida (creche tipo I, tipo II, tipo B, tipo C, etc) e informações sobre a prefeitura gestora da construção (e-mail de contato);

Figura 21 – Dados Gerais da obra – transparência pública

	Situação:	Concluída
	Município - UF:	Santa Terezinha de Goiás - GO
	Localização:	Como chegar
	Cep:	76500-000
	Endereço:	RUA ROZALIA CARNEIRO DE SOUZA, PREDIO PUBLICO
	Bairro:	SETOR SUL
	Termo/Convênio:	1941/2011
	Fim da Vigência	11/09/2013
	Termo/Convênio:	
	Situação do Termo/Convênio:	Vencido
<hr/>		
Tipo de ensino / Modalidade:	Educação Básica / Infantil	
Tipo do Projeto:	Escola de Educação Infantil Tipo B	
Tipo da Obra:	Construção	
Classificação da Obra:	Urbana	
Valor Pactuado pelo FNDE	R\$ 1.329.924,44	
Rede de Ensino Público:	Municipal	
<hr/>		
Dados da Prefeitura		
CNPJ:	01.137.116/0001-30	
Inscrição Estadual:		
Nome:	PREF MUN DE SANTA TEREZINHA DE GOIAS	
Razão Social:	SANTA TEREZINHA DE GOIAS PREFEITURA MUNICIPAL	
Email:	secfinstgo2017@gmail.com	

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>

- As descrições da licitação realizada pelo ente, especificando dentre outros, a modalidade de licitação adotada e a data de sua homologação;

Figura 22 – Dados da licitação – transparência pública

Modalidade de Licitação: **Tomada de Preço**
 Número da Licitação: **010**

Fases da Licitação	
Descrição	Data
Publicação de Edital	11/11/2011
Abertura de Proposta	28/11/2011
Homologação da Licitação	29/11/2011

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>

- As informações sobre o contrato firmado entre o ente e a empresa contratada responsável pela construção da creche, como nome da construtora, número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, prazo de vigência e valor acordado em contrato;

Figura 23 – Dados do Contrato – transparência pública

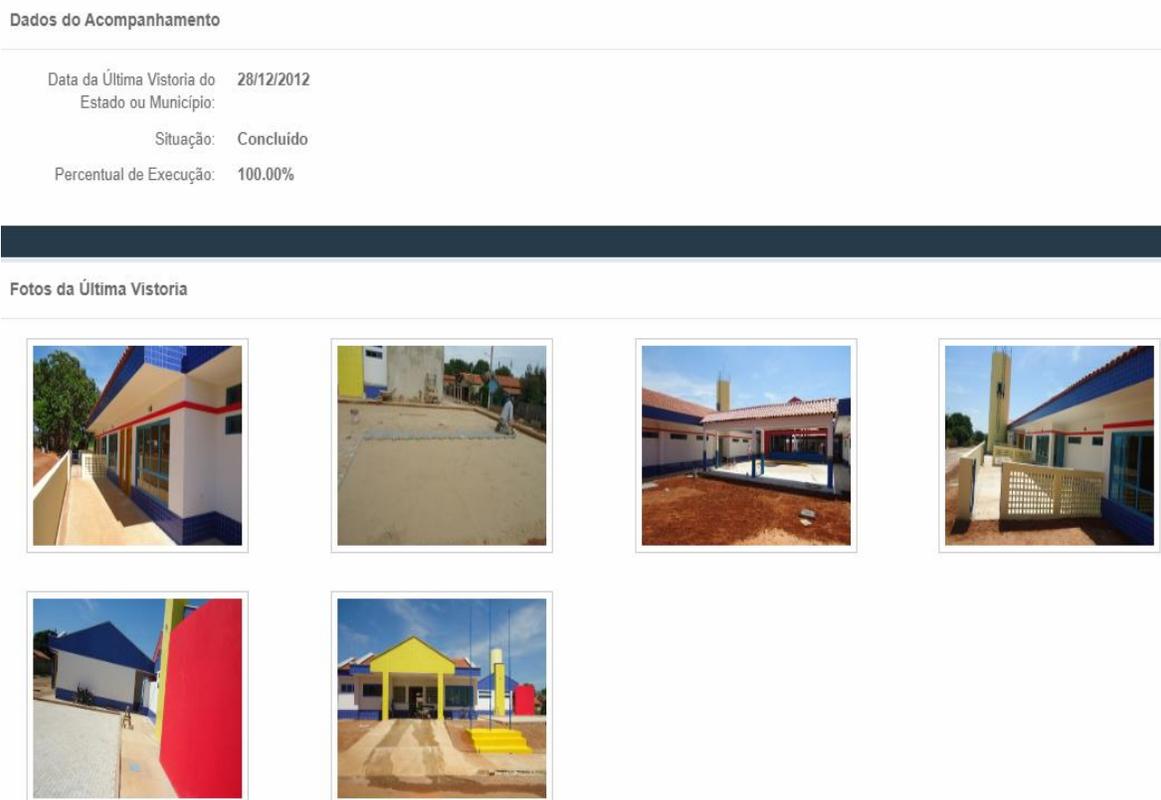
Empresa Contratada: **(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA**
 Data de Assinatura do Contrato: **30/11/2011**
 Prazo de Vigência: **390 dias**
 Data de Término do Contrato: **24/12/2012**
 Valor do Contrato: **R\$ 1.326.599,62**
 Valor Pactuado com o FNDE: **R\$ 1.329.924,44**
 Contrato Digitalizado: **.**

Data da Ordem de Serviço: **30/01/2012**
 Data do Início da Execução: **06/02/2012**
 Ordem de Serviço: **.**
 Total da Planilha Contratada: **R\$ 1.326.599,62**
 Área/Quantidade a ser Construída : **642.22 m2**
 Custo Unitário: **R\$ 2.065,65 por m2**

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>

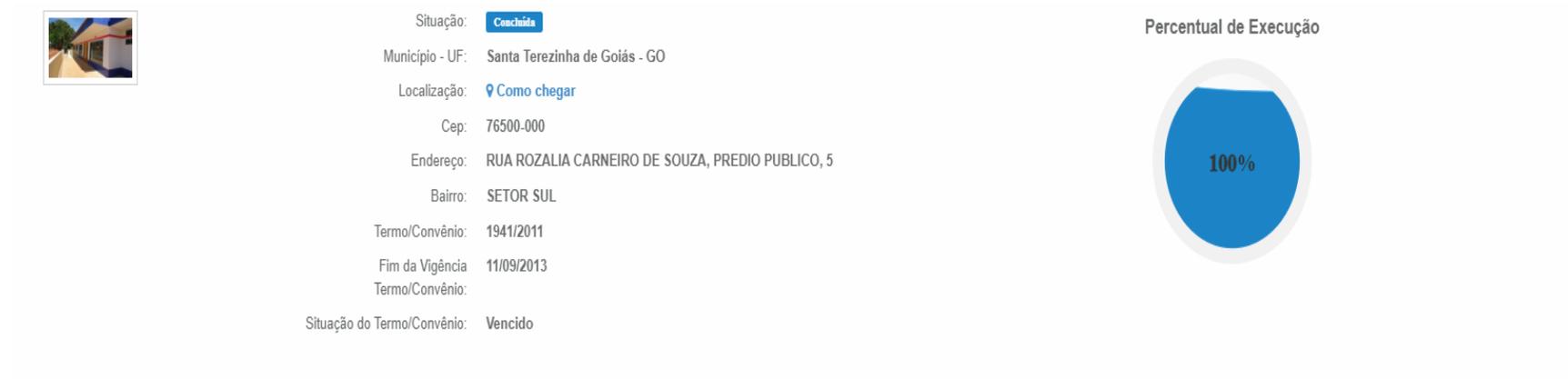
- AS fotografias da última vistoria inserida no SIMEC pelo fiscal da obra contratado pelo ente e;

Figura 24 – Dados do acompanhamento da última vistoria – transparência pública



Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>

- Os demonstrativo dos recursos já transferidos pelo FNDE ao município, apresentando o extrato bancário da conta aberta especificamente para o termo pactuado e os pagamentos realizados pelo ente à empresa responsável pela construção da creche com as respectivas notas fiscais e boletins de medição.

Figura 25 – Dados dos recursos transferidos ao ente – transparência pública**Repasse FNDE por Obra**

Valor do Pagamento	Percentual pagamento	Data de Pagamento
R\$ 664.962,22	50,00%	01/10/2012
R\$ 398.977,33	30,00%	12/06/2012
R\$ 265.984,89	20,00%	22/09/2011

Extrato Bancário da Conta do Termo/Convênio

<input type="checkbox"/> Processo	CNPJ	Razão Social	Banco	Agência	Conta	Data	Saldo da Conta	Saldo Fundos	Saldo da Poupança	Saldo CDB	Saldo TOTAL
<input type="checkbox"/> 23400002032201101	1137116000130		1	3621	124443	31/01/2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras>

Figura 26 – Dados de pagamentos efetuados pelo ente – transparência pública

Lista de Pagamentos efetuados pelo Município ou Estado

Data	Valor da Transferência (R\$)	Data da Nota Fiscal	Número da Nota Fiscal	Valor da Nota Fiscal (R\$)	Arquivo Comprovante da Transferência	Destinatário da Nota Fiscal	Arquivo Nota Fiscal	Arquivo Boletim de Medição	% Medição Física	% medição Física Acumuluada
03/05/2012	81.773,08	18/04/2012	46	81.773,08	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	6.16	6.16
24/05/2012	115.014,22	10/11/2017	55	115.014,22	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	8.67	14.83
15/06/2012	306.895,39	04/06/2012	59	306.895,39	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	23.13	37.96
30/07/2012	90.796,59	17/07/2012	63	90.796,59	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	6.84	44.80
15/08/2012	80.617,36	08/08/2012	67	80.617,36	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	6.08	50.88
26/10/2012	314.673,73	22/08/2012	69	314.673,73	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	23.72	74.60
05/10/2012	158.479,05	27/09/2012	77	158.479,05	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	11.95	86.55
24/12/2012	119.038,80	27/11/2012	84	119.038,80	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	8.97	95.52
12/12/2012	59.311,40	12/12/2012	88	59.311,40	Download	(05972691000109) SOUZA MIRANDA CONSTRUCOES LTDA	Download	Download	4.48	100.00

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/painelObras>

Diante disso, percebemos que o modo transparência pública do SIMEC possibilitou que os dados e as informações referentes aos termos pactuados do Proinfância se tornassem mais públicos e transparentes.

Além disso por ser um canal online, acessível 24 horas por dia, 7 dias da semana, e por não necessitar que o usuário realize cadastro prévio, possibilitou que a sociedade buscasse informações sobre as unidades educacionais em construção de maneira fácil e sem burocracias.

Entretanto, infelizmente o portal é voltado exclusivamente para tornar os dados públicos, inexistindo meios, via esse canal, para qualquer diálogo entre o cidadão e o FNDE, como chats ou qualquer outro meio interativo. Ademais também se destaca o fato de não permitir que a sociedade possa compartilhar informações ou contribuir de alguma forma com o monitoramento dessas obras.

Também entendemos que apesar das muitas informações apresentadas pelo portal, elas poderiam ser mais diversificadas e completas, como por exemplo haver a disponibilidade de todas as vistorias da obra e não somente a última vistoria cadastrada no SIMEC pelo fiscal da obra.

Caso todas as vistorias estivessem disponíveis possibilitaria ao usuário verificar o andamento e a evolução da obra com o passar do tempo, viabilizando ao cidadão realizar maiores cobranças direcionadas aos gestores municipais e ao FNDE.

Por fim, destaca-se que o portal poderia ser mais divulgado, de forma que a sua existência fosse de maior conhecimento por parte da sociedade.

6. MÉTODO

A presente pesquisa fez uso do método qualitativo e foi realizada em etapas nas quais foram utilizadas diferentes técnicas de coleta e análise de dados com o intuito de se complementarem e auxiliarem no alcance dos objetivos pretendidos.

De acordo com Gerhardt e Silveira (2009) o método qualitativo tem como objetivo descrever, compreender e explicar o porquê das coisas, relatando o que convém a ser feito, produzindo dados aprofundados e ilustrativos capazes de produzir novas informações.

Ademais, Creswell (2010) acrescenta que a investigação qualitativa utiliza diferentes alegações de conhecimento, tem passos singulares na análise dos dados e se valem de diferentes estratégias de investigação. Desse modo, pode utilizar distintas concepções filosóficas de coleta, de análise e de interpretação das informações.

À vista disso, ao adotar o método qualitativo, essa pesquisa acadêmica buscou utilizar múltiplos procedimentos investigativos e de análise, por meio: dos sistemas digitais utilizados no monitoramento do Proinfância; dos documentos correlatos ao FNDE, ao Proinfância e ao monitoramento do Programa e; da aplicação de entrevistas.

Em relação a distribuição do tempo, essa pesquisa coletou e implementou os dados de forma concomitante, possibilitando a análise das informações de forma simultânea pelo pesquisador.

Por sua vez, no que concerne à relação que os dados estabelecem entre si, foi utilizada a combinação de integração, que conforme Creswell (2010) ocorre quando os dados são integrados, de forma que um sirva de apoio ao outro.

6.1 Instrumentos

Nesse trabalho acadêmico, de forma a se complementarem e abordarem diferentes aspectos do tema em estudo, foram utilizados 3 diferentes instrumentos de obtenção de dados e informações, os quais serão aprofundados a seguir.

6.1.1 Pesquisa Documental

Para Lüdke e André (1986) a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse.

Com esse intuito esta pesquisa realizou análise documental de textos legais (Leis, Decretos, Portarias e Resoluções) que subsidiam e regulamentam o programa educacional estudado neste trabalho, de pareceres técnicos de órgãos de controle, e de instrumentos técnicos internos do FNDE e da Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais - CGIMP que descrevem de que forma é realizado o monitoramento do programa investigado, bem como analisou se havia alguma previsão

regulamentadora externa ou interna do FNDE que previa a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância.

6.1.2 Sistemas eletrônicos: SIMEC, SEI e Fala.BR

Conforme já exposto anteriormente, o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC é a plataforma utilizada pelo FNDE para realização do monitoramento do Proinfância. O sistema é amplamente utilizado pela Autarquia e pelo Ministério da Educação para a gestão e monitoramento de diversos programas educacionais, para isso ele é composto por vários módulos, cada qual destinado a atender um programa específico. No caso do Proinfância são utilizados os módulos PAR 2, PAR 3 e PAR 4 para cadastramento e análise de novas solicitações de construções de creches e pré-escolas e o módulo obras 2.0 para a realização do monitoramento do programa.

No módulo obras 2.0 estão cadastrados todos os dados relacionados aos convênios e termos de compromisso vigentes e vencidos do Proinfância, permitindo ao FNDE e aos órgãos de controle acesso a fotografias e relatórios sobre a evolução da construção das unidades educacionais e visualizarem informações como as relativas a licitação, contratação, cronograma, documentação, restrições e inconformidades na construção da obra, diligências, solicitações de desembolso, execução financeira e cronograma da obra.

Além disso, o sistema possibilita a extração de planilhas a serem trabalhadas no Excel com dados relacionados a número de convênios e termos de compromisso pactuados desde o início do programa, o status da obra (em execução, paralisada, concluída ou inacabada), quantitativo de recursos empenhados e repassados aos entes federados e demais informações inseridas no sistema pelos municípios e pelo Distrito Federal.

Todos esses dados e informações foram analisados para a compreensão do objeto de estudo desta dissertação, bem como auxiliaram na investigação de eventuais falhas no processo de monitoramento do programa e no exame das possibilidades de participação da sociedade nesta etapa, de forma a subsidiar sugestões de aperfeiçoamento da participação cidadã.

Assim como o SIMEC, o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, também foi objeto de análise neste trabalho. O SEI é uma ferramenta de gestão de documentos e

processos eletrônicos utilizada pela administração pública em todas as esferas do governo federal, inclusive pelo FNDE. O exame dos processos desta ferramenta no FNDE, principalmente aos destinados a CGIMP, permitiu a análise das demandas de sugestões, reclamações e pedido de informações provenientes da sociedade à Autarquia relativos ao programa Proinfância, possibilitando a investigação do seu tamanho e de suas características.

Por fim, também serviu como objeto de estudo nesse trabalho acadêmico o sistema Fala.BR, plataforma desenvolvida pela Controladoria-Geral da União – CGU que unificou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – e-SIC e o Sistema Eletrônico de Ouvidoria – e-OUV possibilitando meios mais céleres e simplificados para que qualquer pessoa, física ou jurídica, possa solicitar acesso a informações de órgãos e entidades do governo federal, dentre eles o FNDE. O exame desse sistema, em conjunto com os demais sistemas acima expostos, permitiu em maior completude a análise quantitativa e qualitativa das solicitações de informações e de dados oriundos da sociedade, bem como possibilitou o estudo do tratamento dessa demanda dentro do monitoramento do Proinfância.

6.1.3 Entrevistas

A entrevista é conceituada por Marconi e Lakatos (2003) como um encontro entre duas pessoas com o propósito de que uma delas consiga informações sobre um tema específico, as quais serão obtidas por intermédio de uma conversa face a face de cunho profissional.

As entrevistas ocorreram entre agosto e outubro de 2022 e foram realizadas com agendamento prévio, formalizadas por e-mail.

Devido a situação emergencial ocasionado pela pandemia do COVID-19 e o grande quantitativo de servidores da Autarquia trabalhando de forma remota, as entrevistas foram gravadas e ocorreram por meio de vídeo conferência, com o uso da plataforma *Teams*, plataforma oficial utilizada pelos colaboradores do FNDE, o que também possibilitou a diminuição do risco do entrevistado se sentir constrangido, pois dessa forma não houve a presença de seus pares ou de sua chefia no momento da realização da entrevista.

O método de entrevista utilizado foi a entrevista semiestruturada, que segundo Manzini (1991) está focalizada em um objetivo sobre o qual confeccionamos um roteiro com

perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista e de acordo com Triviños (1987) favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade.

As entrevistas com os integrantes das equipes técnicas responsáveis pelo monitoramento dos programas educacionais gerenciados pela Autarquia, cujo formulários encontram-se anexos, foram compostas por oito perguntas e teve como principal objetivo a troca de ideias e conhecimentos com o intuito de captação e percepção de como os colaboradores entrevistados entendem e realizam o monitoramento desses programas educacionais, como eles enxergam a participação da sociedade nesses processos, quais possíveis melhorias o monitoramento poderia obter com essa participação e de que forma o cidadão poderia contribuir nesta atividade.

Também foram realizadas entrevistas com integrantes do Fórum de Educação Infantil, cujo formulário encontra-se anexo, e era composto por sete perguntas, tendo como principais objetivos: perceber e compreender a relevância da participação da sociedade nas políticas públicas de educação infantil no Brasil, identificar os espaços de participação da sociedade nessas políticas públicas, entender como é a receptividade do Estado e os desafios a serem enfrentados, identificar quais possíveis alterações podem possibilitar e incentivar a participação social e quais os possíveis benefícios poderiam surgir com o aumento da participação social.

De modo a mitigar o risco de possíveis preocupações dos participantes sobre a gravação das entrevistas e sobre seus relatos, todos os entrevistados tiveram suas identidades preservadas e o anonimato garantido, não contendo nesse trabalho acadêmico nomes ou informações que caracterizem de alguma forma quem foi o participante da entrevista.

Antes de iniciar as entrevistas, os entrevistados também foram instruídos sobre seus direitos, bem como foram esclarecidas quaisquer dúvidas relacionadas ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE e ao termo de consentimento do uso da imagem e voz.

Todos também foram informados sobre a possibilidade de recusar-se a participar ou de desistir da entrevista a qualquer momento, mesmo após sua conclusão, deixando claro que a recusa de participação não acarretará qualquer penalidade ou perda de benefícios por parte

do colaborador, e que é de responsabilidade do pesquisador a eliminação de todos os registros feitos nos casos de desistência do entrevistado.

6.2 Participantes

Consoante os objetivos desta dissertação, foram aplicados quatro roteiros de entrevistas distintos. O primeiro destinado aos colaboradores do Proinfância, com o intuito de entender como é realizada a atividade de monitoramento do programa, quais as dificuldades encontradas ao realizar essa atividade e qual a participação da sociedade nesse processo. O segundo destinado aos colaboradores que atuam no monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o terceiro destinado aos colaboradores que atuam no monitoramento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD²⁸, ambos os roteiros buscaram conhecer a sistemática de monitoramento desses programas e compreender se havia a participação da sociedade nesses processos, sendo esse um dos objetivos específicos desse trabalho acadêmico. Por fim, o quarto roteiro foi destinado a integrantes do Fórum de Educação Infantil e teve como intuito compreender a visão de um grupo não governamental que tem como objetivo a discussão e a participação nas políticas públicas de educação infantil.

6.2.1 Colaboradores do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância

Como exposto anteriormente, por meio de assistência técnica e financeira, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, é o responsável pela coordenação, gerenciamento e monitoramento do programa Proinfância, e mais precisamente, de acordo com a estrutura Organizacional da entidade baseada no Decreto nº 9.007/2017 e no regimento interno da Autarquia, aprovado pela Portaria nº 629/2017, a Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de

²⁸ Foi realizada a escolha desses programas coordenados e monitorados pelo FNDE devido suas abrangências em todo o território nacional, dimensões orçamentárias, importância, popularidade e maturidade como políticas públicas.

Programas e Projetos Educacionais - CGIMP, uma das Coordenações Gerais vinculadas a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais - DIGAP, é a responsável pela gestão e realização do monitoramento do Proinfância.

A CGIMP é composta por 58 colaboradores, constituídos por servidores efetivos do FNDE, contratados temporários da União, terceirizados, consultores e ocupantes de cargos comissionados.

Os colaboradores são divididos dentro da Coordenação em diferentes equipes, levando em consideração a formação, grau de conhecimento e o vínculo contratual de cada um com a Autarquia.

Com o objetivo de obter quantitativamente e qualitativamente satisfatória coleta de dados e troca de informações, participaram como entrevistados seis colaboradores lotados na CGIMP responsáveis diretos pelo monitoramento do Proinfância.

6.2.2 Colaboradores do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O PNAE tem como objetivo fornecer alimentação escolar e realizar ações de educação alimentar e nutricional, beneficiando milhões de alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o Estado.

Assim como o Proinfância, o programa é coordenado, gerenciado e monitorado pelo FNDE, e de acordo com o regimento interno da Autarquia, a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE, uma das Coordenações Gerais vinculadas a Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE, é a responsável pela gestão e realização do monitoramento do programa.

Do mesmo modo que as demais coordenações-gerais da Autarquia, a Coordenação se divide em coordenações menores para facilitar os processos envolvidos no programa, cada qual responsável por uma etapa do PNAE. Com o propósito de perseguir os objetivos desta dissertação foram convidados para a realização das entrevistas três integrantes da Coordenação de Monitoramento e Avaliação – COMAV, Coordenação responsável pelo monitoramento do programa.

6.2.3 Colaboradores do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD

De acordo com o FNDE (2021a) o Programa Nacional do Livro e do Material Didático compreende um agrupamento de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias destinados a discentes e docentes das escolas de educação básica públicas do Brasil.

A coordenação, gerenciamento e monitoramento do programa é realizada, de acordo com a estrutura Organizacional do FNDE, pela Coordenação-Geral dos Programas do Livro – CGPLI, que assim como a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE é vinculada a Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE.

A CGPLI é composta por cinco coordenações, responsáveis pelos contratos, habilitação, registros, cálculos, logística, distribuição e apoio as redes de ensino. Desta Coordenação-Geral foram convidados para as entrevistas três colaboradores lotados na Coordenação de Contratos Liquidação e Qualidade – COCLQ, que tem como uma de suas atribuições a realização do monitoramento do programa, desde a produção do material didático até a distribuição dos livros nas escolas.

6.2.4 Integrantes do Fórum de Educação Infantil.

O Fórum de Educação Infantil é um espaço de diálogo entre a sociedade e o Estado, surgido a partir de movimentos sociais em prol de uma educação infantil pública de qualidade, tendo como principais objetivos a discussão, o auxílio e a propositura de caminhos que possibilitem a valorização da infância e da criança, mobilizando e articulando as diversas pessoas da sociedade e instituições comprometidas com a melhoria das condições e dos processos educacionais da criança de 0 a 6 anos de idade.

Para a realização da entrevista foram entrevistados dois integrantes do Fórum com longa experiência e intensa participação na mobilização, acompanhamento e discussão das políticas públicas educacionais infantis.

6.3 Procedimentos de análise

Para Minayo (1992) a análise tem três finalidades: estabelecer uma compreensão dos dados coletados, responder as questões formuladas, e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural a qual faz parte.

Desta forma, com o objetivo de atingir essas três finalidades, os dados obtidos foram analisados mediante a estratégia de triangulação concomitante dos dados coletados nos instrumentos anteriormente mencionados: pesquisa documental, análise dos sistemas eletrônicos SIMEC, SEI e Fala.BR, e as informações obtidas originadas das entrevistas realizadas.

A análise da pesquisa documental permitiu conhecermos como o monitoramento do Proinfância é esquematizado por meio de legislações e regulamentos do FNDE, bem como possibilitou a análise de pareceres oriundos de auditorias internas e externas relacionadas ao monitoramento do programa.

A análise referente aos dados obtidos nos sistemas eletrônicos SIMEC, SEI e Fala.BR nos permitiu a análise mais profunda das atividades relacionadas ao monitoramento do Proinfância e foi realizada por meio do estudo de informações constantes nesses sistemas e de análises estatísticas descritivas de seus dados que foram trabalhados com a utilização do programa Microsoft Excel.

Por sua vez, as informações obtidas nas entrevistas foram analisadas tendo como referência os passos de análise de dados qualitativos de Creswell e o método de análise de conteúdo de Bardin, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre o objeto em estudo, trazendo um maior esclarecimento sobre o monitoramento e oportunizando novos debates e ideias acerca do tema.

Para Bardin (2011, p.44) “a análise de conteúdo aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”.

Dessa forma, após a realização das entrevistas, efetuamos a transcrição das falas dos participantes, possibilitando que ao ler essas falas obtivéssemos o significado global de suas expressões.

Em seguida, realizamos a análise detalhada por meio do processo de codificação, o que permitiu classificarmos os relatos dos entrevistados em categorias e subcategorias,

indicando as verbalizações que mais se destacaram em cada subcategoria, o que serviu de base para organização e análise dos dados obtidos por meio desse instrumento.

Tabela 1 – Categorias e subcategorias da análise de conteúdo das entrevistas.

Categorias	Subcategorias	Exemplos de verbalizações	
Falhas nos dados utilizados no monitoramento do Proinfância	Informações desatualizadas	“A gente encontra obras em que ‘tá’ 600 dias sem atualização”	“A desatualização do sistema, isso aí é primordial”
	Execução da obra em local divergente do pactuado	“Temos que ver se o local que a obra foi pactuada é exatamente o local em que está sendo executado”.	“A gente não consegue confirmar de forma 100% se a obra está no local correto”.
	Dados incompletos	“Infelizmente, muitas vezes temos poucas fotos. Isso não é o suficiente para a gente fazer análise”	“A gente não tem informação como deveria ter”
	Informações repetidas	“tinha inserido as mesmas fotos”	“Duplicidade de imagens”
	Dados incorretos	“Obras que o município botou 80% de execução e a empresa de supervisão identificou que não tinha nem 40% de execução”	“Obras paralisadas que estão com o <i>status</i> de em execução”.
	Imagens de outras obras	“Colocam imagens que são de outra obra”	“Uso das mesmas fotografias em obras diferentes”
Importância da contribuição social	Importância da contribuição social	“Acho que a sociedade pode contribuir muito”	“A participação do cidadão pode ser bem significativa”
	Meios de comunicação entre FNDE e sociedade	“Tem um pessoal que trabalha com o Fala.BR”	“Através do contato da ouvidoria, mediante a central de atendimento,

Contribuição da sociedade			que tem no site do FNDE”
	Fluxo processual na área técnica das informações advindas da sociedade	“Dificuldade em como tratar essas informações”	“Não sei se há procedimento para tratar essa informação”.
	Dificuldades detectadas	“Se você for entrar no site do FNDE pra você conseguir uma informação do Obras 2.0 é luta.”	“Até pra conseguir um e-mail para conseguir fazer uma denúncia é complicado”

Fonte: Elaboração do autor.

Por fim, após a categorização e subcategorização dos temas e a indicação das falas que mais sobressaíram, realizamos a interpretação e a análise de conteúdo das entrevistas com base nos ensinamentos de Bardin, possibilitando chegarmos a considerações finais relacionadas as entrevistas, que por sua vez, nortearam os tópicos do capítulo de resultados nesse trabalho acadêmico.

Também vale ressaltar que, foi realizada a estratégia de triangulação dos dados de forma a verificar a validade dos resultados das análises dos diferentes instrumentos utilizados. Isso também possibilitou a comparabilidade e complementariedade das conclusões que chegamos pelas diferentes fontes, auxiliando na construção do produto técnico desenvolvido nesse trabalho acadêmico.

Conforme aponta Creswell (2010) em uma abordagem de triangulação o pesquisador coleta os dados e depois os compara para determinar se há convergência, diferenças ou alguma combinação.

Por sua vez, Santos, Ribeiro, Queiroga, Silva e Ferreira (2020) explicam que a utilização da triangulação, por não se restringir a apenas um método ou fonte de dados, possibilita compreendermos a realidade por diversos ângulos, permitindo confrontarmos as informações estudadas de forma a minimizar pensamentos resultantes de uma única perspectiva de análise.

7. RESULTADOS

A partir da coleta, estudo e análise das informações obtidas através dos diferentes instrumentos utilizados nessa pesquisa e em razão da triangulação dos dados dessas diferentes fontes, possibilitou-se chegarmos a resultados relacionados ao monitoramento do Proinfância, que para fins didáticos serão apresentados a seguir divididos em dois sub tópicos, sendo eles: identificação de adversidades nas informações que tendem a ser prejudiciais para a realização do monitoramento do Proinfância e; atual contribuição da sociedade no monitoramento do programa.

7.1 Identificação de adversidades nas informações que tendem a ser prejudiciais para a realização do monitoramento do Proinfância

Conforme exposto no capítulo relacionado ao monitoramento do Proinfância, o programa atualmente é executado em 1.318 municípios brasileiros de forma concomitante, o que, somado ao número limitado de técnicos da Autarquia, impossibilita o monitoramento presencial do FNDE em todas essas localidades.

Dessa forma, o monitoramento do programa é realizado remotamente por meio do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC, a partir de dados e informações inseridas no sistema em quase sua totalidade pelo ente federado que está executando as obras do Proinfância em seu território.

Nesse ponto, Jannuzzi (2016) explica que ao realizar o monitoramento de um programa é necessário ter à disposição todos os dados e informações relevantes. A falta de um dado pode resultar na avaliação errônea do que está sendo analisado e comprometer todo o processo de monitoramento.

No mesmo sentido, Garcia (2001) acrescenta que além da disponibilidade das informações, elas também devem ser acessíveis de forma tempestiva à necessidade de decisão, possibilitando corrigir oportunamente as ações monitoradas.

Ao reconhecer essas necessidades e os possíveis prejuízos que a falta de informações tempestivas podem causar ao monitoramento e ao programa como um todo, o FNDE ao pactuar termos de compromisso com os entes federados determina que estes devem prestar informações de forma constante e ininterrupta, atualizando os dados e inserindo mensalmente

vistorias com fotografias no SIMEC sob pena de punições, como bloqueio de novos repasses financeiros e a extinção do termo pactuado.

Entretanto, ao realizar a análise dos dados do sistema, foi verificado que, mesmo com essas obrigações, é comum identificarmos termos de compromisso desabastecidos de informações ou com dados desatualizados, repetidos, incompletos e até mesmo com indícios de fraude. Conforme veremos a seguir.

7.1.1 Informações e dados desatualizados no sistema

Com o objetivo de identificar a tempestividade do fornecimento das informações necessárias ao monitoramento do Proinfância prestadas pelos entes federados realizamos uma investigação no SIMEC para averiguar o percentual de termos de compromisso com vistorias atualizadas no sistema.

Nessa investigação analisamos todas as obras já iniciadas e com termos pactuados vigentes, sendo elas cadastradas como obra “em execução” ou “paralisada”²⁹, e averiguamos a quantidade de dias sem novas vistorias em cada uma delas, chegando ao resultado apresentado a seguir.

Gráfico 4 - Quantidade de dias sem vistorias (obra já iniciadas - em execução e paralisadas) em abril de 2021.



Fonte: FNDE. Elaboração do autor

²⁹ As obras no SIMEC são classificadas de acordo o seu *status*. Sendo divididas em “em execução”, “paralisada”, “concluída”, “inacabada”, dentre outras. As obras “em execução” são aquelas com termos vigentes e com as unidades educacionais em construção. Por sua vez, as obras “paralisadas” são aquelas que também tem o termo de pactuação vigente, porém por motivo superveniente a obra está temporariamente paralisada.

A partir desses dados de abril de 2021, identificamos que somente 739 das 1.518 creches e unidades de educação infantil já iniciadas e com termos vigentes tinham vistorias atualizadas no sistema a menos de 30 dias, prazo determinado no termo de pactuação para inserção de nova vistoria, ou seja, mais da metade das obras estavam com suas vistorias desatualizadas.

De forma ainda mais gravosa, além do alto índice de obras com vistorias defasadas, também identificamos que quase 1/3 delas não tinham novas vistorias há mais de 100 dias e 2% sequer tinham vistorias registradas no sistema.

Em um primeiro momento foi cogitado que o recorte da análise, ao considerar as obras “paralisadas”, poderia ter influenciado o alto número de obras com vistorias desatualizadas. Apesar de que o documento de pactuação assinado pelo gestor do ente federado e pelo FNDE determinar que mesmo em casos de paralisação das obras, as vistorias e os dados devem continuar sendo atualizados no sistema no máximo a cada 30 dias.

Diante disso, uma nova análise foi realizada no SIMEC e um novo gráfico foi construído, agora levando em consideração apenas as obras com os termos de pactuação vigentes, com obras já iniciadas e “em execução”, ou seja, nessa segunda análise não foram abrangidas todas as obras cadastradas como “paralisadas” no sistema.

Para nossa surpresa, os percentuais não foram muito diferentes do que os anteriormente apresentados, demonstrando que a desatualização de dados e informações é algo presente nos termos de compromisso do Proinfância, sejam eles de obras “paralisadas” ou “em execução”. Conforme pode ser observado no gráfico 5, logo abaixo.

Gráfico 5 - Quantidade de dias sem vistorias (obras já iniciadas – em execução) em abril de 2021.



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

A falta dessas informações pode ocasionar um grave problema no monitoramento do Proinfância, pois esses dados subsidiam todas as ações preventivas e corretivas do programa e quando defasados impossibilita ao FNDE enxergar de fato a evolução dos termos pactuados.

Como relata um dos entrevistados que realiza o monitoramento do programa “ é primordial a atualização do sistema, às vezes a gente encontra obras há 600 dias sem atualização, então a gente não sabe como está essa obra hoje, sabe como ela estava 600 dias atrás. Muita coisa pode mudar em quase 2 anos”.

A indisponibilidade desse conhecimento resulta em dificuldade no auxílio aos entes federados, diminuição de comunicação entre as partes, enfraquecimento da gestão dos recursos financeiros, atraso de repasses para a execução das obras, maior probabilidade de paralisação da obra, aumento de riscos relacionados a desvio de recursos públicos, dificuldade de realização de prestação de contas e maior probabilidade de insucesso do programa.

7.1.2 Informações e dados sobre o local de construção da obra em desacordo com a realidade

Além da identificação da falta de atualização de dados e informações no sistema, ocasionando dificuldade para a execução e para o monitoramento do programa, também ficou constatado outras falhas relacionadas a prestação de informações por parte dos entes.

O primeiro a ser destacado é a informação incorreta do local da construção da creche, algumas vezes em terreno divergente do cadastrado no sistema de monitoramento.

Ao solicitar a pactuação do termo para a construção da unidade escolar do Proinfância, o ente deve indicar um terreno apropriado para a futura a creche. De acordo com o FNDE (2017) essa escolha não se baseia simplesmente na identificação de um lote vazio no meio de um loteamento ou entre edifícios, e sim de um amplo diagnóstico que contempla fatores essenciais.

Esses fatores são coletados e estudados a partir de dados oficiais públicos como o Censo Escolar e o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

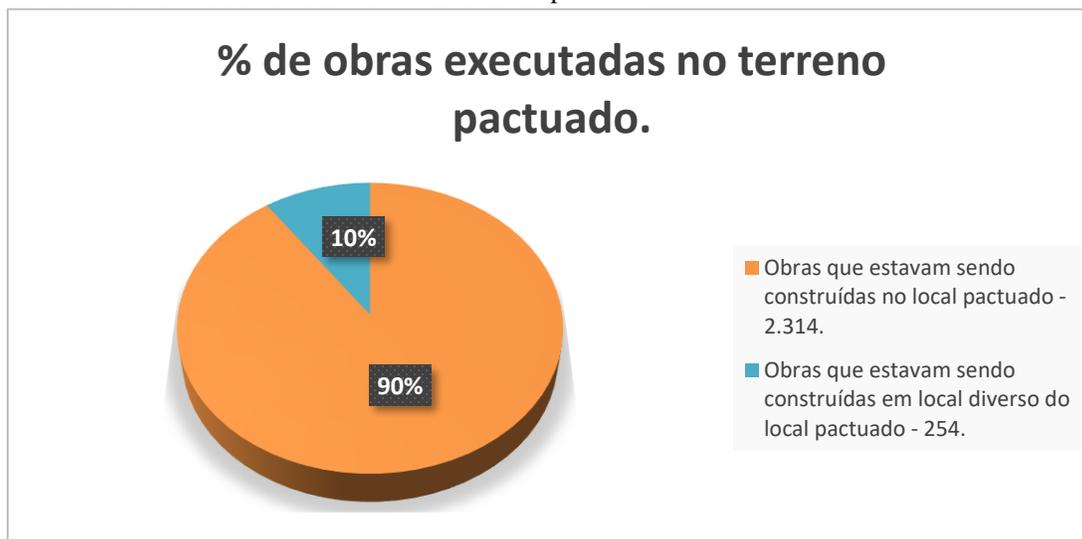
De modo a exemplificarmos alguns desses fatores, podemos citar a densidade populacional da região, a faixa etária da população residente no local, as classes sociais presentes, a relação social, cultural e econômica com a futura ocupação e atividade do futuro empreendimento, a presença ou não de indústrias, hospitais ou elementos emissores de odores ou gases na região escolhida e a contemplação ou não de infraestrutura do local desejado, como água, esgoto, rede elétrica e sistema viário.

Portanto, notamos que a indicação e a aceitação da escolha do lote para a construção da creche são baseadas em estudos e análises técnicas, e após a assinatura do termo de pactuação o ente necessariamente deverá construir a unidade educacional no local determinado, só podendo alterar o local de construção caso haja uma solicitação de troca do terreno ao FNDE, que novamente deverá realizar um novo estudo envolvendo todos os seus fatores essenciais.

Diante disso, caso o fiscal da obra constate que a construção está sendo realizada em local diverso do pactuado deverá comunicar imediatamente ao FNDE a divergência identificada de forma a evitar prejuízos econômicos e sociais.

Porém, ao analisar as informações registradas no período de 2021 a agosto de 2022 pelas empresas de supervisão contratadas pelo FNDE, observamos que das 2.566 obras visitadas (obras do Proinfância e do PAR), 252 delas estavam sendo construídas em terrenos diferentes do indicado no termo de compromisso, o equivale a aproximadamente 10% das obras vistoriadas.

Gráfico 6 – Percentual de obras executadas no terreno pactuado



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

Portanto, identificamos que quase 1 a cada 10 obras visitadas, estava sendo realizada em local diverso dos estudos realizados e aprovados, com isso podendo comprometer o impacto educacional e social desejado pelo programa.

Algumas dessas edificações estavam em fase inicial de construção, com isso foi possível a intervenção do FNDE em relação a alteração do terreno e na busca por soluções, porém alguns desses casos foram constatados em obras já concluídas, impossibilitando qualquer correção tempestiva da Autarquia em relação a esse problema.

Diante disso, percebemos a necessidade de diferentes fontes de dados para a realização do acompanhamento do programa, de forma a compara-las, e caso seja constatado eventuais desvios em relação ao que foi pactuado, possibilitar a realização de correções tempestivas.

7.1.3 Informações e dados incompletos

Outra falha relacionada a prestação de informações por parte dos entes é a inserção de vistorias com informações incompletas, conforme pode ser visualizado no caso ilustrado na página a seguir.

Figura 27 - Vistoria inserida no sistema com poucas informações e apenas uma fotografia.

Descrição	Valor (R\$)	(% Sobre a Obra	Quantidade	Unidade de Medida	Data de Início	Data de Término	Última Supervisão			Supervisão Atual	
							(%) do Item já Executado	(%) do Item já Executado sobre a Obra	(%) Supervisão	Valor Executado	(%) do Item já Executado sobre a Obra após Supervisão
↳ SERVIÇOS PRELIMINARES	22.105,87	1,14	-	-	20/11/2018	27/12/2018	100,00	1,84	100,00	22.105,87	1,14
↳ MOVIMENTO DE TERRAS PARA FUNDAÇÕES	6.551,31	0,34	-	-	20/11/2018	27/12/2018	100,00	0,55	100,00	6.551,31	0,34
↳ FUNDAÇÕES	72.580,35	3,74	-	-	20/11/2018	09/01/2019	100,00	5,42	100,00	65.086,64	3,38
↳ SUPERESTRUTURA	55.002,75	2,84	-	-	03/01/2019	06/03/2019	100,00	4,58	100,00	55.002,75	2,84
↳ SISTEMA DE VEDAÇÃO VERTICAL INTERNO E EXTERNO - PAREDES	60.139,66	3,10	-	-	04/02/2019	07/03/2019	100,00	4,82	100,00	57.875,06	2,98
↳ ESQUADRIAS	268.308,97	13,84	-	-	08/10/2021	20/04/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ SISTEMA DE COBERTURA	489.180,74	24,20	-	-	05/08/2021	10/12/2021	3,00	0,45	3,00	5.383,21	0,28
↳ IMPERMEABILIZAÇÃO	3.866,83	0,19	-	-	04/12/2018	06/02/2019	100,00	0,31	100,00	3.666,63	0,19
↳ REVESTIMENTOS INTERNOS E EXTERNOS	198.620,27	9,83	-	-	01/08/2019	27/10/2020	92,00	11,56	92,00	138.914,74	7,16
↳ SISTEMA DE PISO INTERNO E EXTERNO - PAVIMENTAÇÃO	193.154,20	9,96	-	-	22/03/2022	22/07/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ PINTURA	109.201,08	5,63	-	-	11/07/2022	07/10/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS	43.196,38	2,23	-	-	10/03/2021	18/06/2022	50,00	0,97	50,00	11.659,63	0,60
↳ INSTALAÇÕES SANITÁRIAS	31.614,94	1,63	-	-	10/04/2021	04/03/2022	40,00	0,85	40,00	10.261,73	0,53
↳ LOUÇAS E METAIS	44.300,09	2,28	-	-	27/09/2022	03/11/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ INSTALAÇÕES DE GÁS COMBUSTÍVEL	4.274,81	0,22	-	-	05/04/2022	25/07/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ SISTEMA DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO	26.770,85	1,38	-	-	07/04/2022	29/07/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ INSTALAÇÕES DE ÁGUAS PLUVIAIS	7.369,98	0,38	-	-	19/12/2020	18/05/2022	40,00	0,23	40,00	2.811,09	0,14
↳ INSTALAÇÕES ELÉTRICAS	172.215,45	8,88	-	-	02/02/2021	20/12/2022	13,00	0,98	13,00	11.783,35	0,61
↳ AR CONDICIONADO	2.661,29	0,14	-	-	10/02/2022	19/08/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ INSTALAÇÕES DE REDE ESTRUTURADA	28.200,66	1,45	-	-	21/03/2022	26/07/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ VENTILAÇÃO MECÂNICA	2.505,16	0,13	-	-	11/04/2022	10/10/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ SISTEMA DE PROTEÇÃO CONTRA DESCARGAS ATMOSFÉRICAS	34.868,01	1,80	-	-	05/05/2022	10/09/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ SERVIÇOS COMPLEMENTARES	92.994,11	4,80	-	-	22/03/2021	16/12/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
↳ SERVIÇOS FINAIS	1.455,94	0,08	-	-	10/12/2022	20/12/2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	1.939.139,52	100,00						20,17			20,17

Relatório Técnico de Acompanhamento. →

Obra em execução, etapas de revestimentos e Correções em andamento.

Percentuais de execução da obra. ↗

Fotos do Acompanhamento "Arraste as imagens para a área de 'Fotos da Galeria' para adicioná-las à galeria. Após adicioná-las, clique no botão 'Salvar' para confirmar as alterações.

Fotos do Acompanhamento



Fotos da Galeria

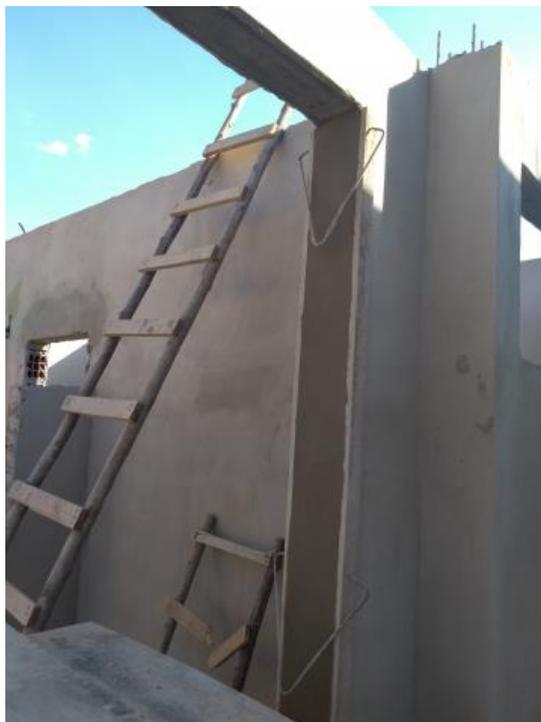
← Vistoria com apenas uma fotografia apresentada.

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC.

A imagem apresentada retrata um caso visualizado no sistema e está relacionada a uma obra cadastrada no SIMEC como “em execução”. Conforme podemos visualizar, o ente inseriu vistoria descrevendo os percentuais já executados de cada item pactuado, como paredes, sistema de cobertura, instalações elétricas, instalações hidráulicas, dentre outros. Porém, anexou somente uma fotografia como forma de comprovação de execução dos itens descritos como executados, apesar da recomendação aos entes de inserir no mínimo 12 fotografias a cada vistoria realizada.

A foto anexada na vistoria, apresentada abaixo de forma ampliada, demonstra somente uma pequena parte de um dos ambientes da edificação, o que impossibilita aos técnicos do FNDE visualizarem a real situação da obra, verificarem seu percentual de execução ou até mesmo atestarem se ela está de fato em execução.

Figura 28 - Única fotografia apresentada na vistoria.



Fonte: SIMEC.

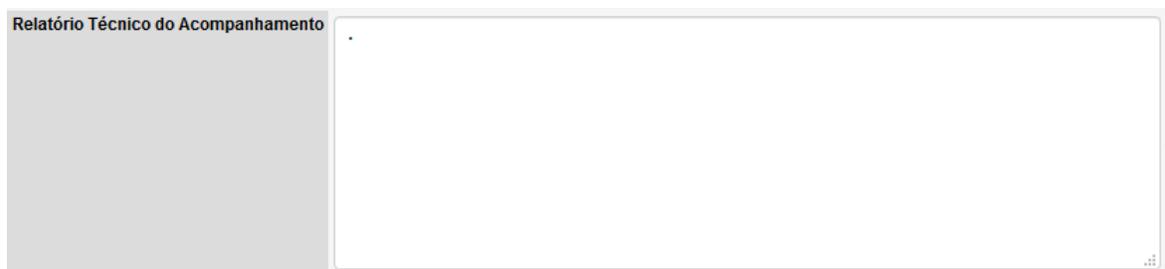
Nessa mesma vistoria também é possível identificar outro problema relacionado a falta de informação. Cada vistoria consta com um quadro destinado ao relatório de acompanhamento, esse quadro é o espaço destinado a realização de comentários sobre a situação geral da obra, a organização e segurança do trabalho, indicação de possíveis atrasos e demais apontamentos considerados necessários.

Devido a sua importância, assim que os gestores do município e o fiscal da obra o acessam e iniciam a escrita, o próprio sistema indica os itens relevantes para inserção nesse espaço, porém muitos entes preferem utiliza-lo de forma sucinta, transmitindo pouca informação para os técnicos do FNDE que realizam o monitoramento do programa, como foi no caso da vistoria demonstrada.

Ao investigar a utilização desse espaço de relatório técnico do acompanhamento foi constatado que havia casos de os entes inserirem vistorias sem utilizar esse espaço para compartilhar as informações, o que gerou a necessidade de o sistema ser programado para impossibilitar a inserção de vistorias sem o seu preenchimento, ou seja, com o quadro em branco, com nada escrito nele.

Porém, como podemos observar na imagem abaixo, ainda é possível encontrarmos novas vistorias com relatório técnico de acompanhamento “em branco”, e a forma encontrada pelos entes para burlar essa trava do sistema, de forma que ele não impeça a inserção da vistoria, é a inserção de um sinal de pontuação nesse espaço, o que faz o sistema acreditar que o campo está preenchido.

Figura 29 - Relatório Técnico do Acompanhamento de vistoria de obra no SIMEC.



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle –SIMEC.

O que torna a situação ainda mais alarmante é que casos semelhantes a esse não são raros de serem encontrados.

7.1.4 Informações e dados repetidos

Ao analisar o sistema de forma mais detalhada, verificando e analisando diversas vistorias registradas no SIMEC foi constatado outra falha na prestação de informações pelos entes. Em algumas situações, foram identificadas prestações de informações repetidas pelos municípios, geralmente inserindo as mesmas fotografias anteriormente já anexadas em

vistorias de meses anteriores, fazendo com que se passassem como inéditas e repetindo os mesmos textos já escritos em antigos relatórios de acompanhamento.

Essa ação dos entes, assim como nos casos de prestações de informações e dados incompletos, como anteriormente exposto, dificulta a identificação por parte do FNDE que o município não está prestando as informações necessárias para o monitoramento do programa, fazendo com que a Autarquia não consiga saber de fato como está o andamento da obra.

De forma que fique mais fácil o entendimento e a visualização do problema, trazemos abaixo um caso identificado no SIMEC.

Figura 30 - Fotografia apresentada em vistoria registrada no sistema em dezembro de 2020.



SUPERESTRUTURA |
Data de inclusão: 29/12/2020

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC.

A foto acima foi salva no sistema e compõe um conjunto de fotografias que apresentam como estava o andamento dessa obra no momento daquele registro. Conforme

podemos averiguar na imagem, a vistoria com essa fotografia foi incluída no SIMEC pelo fiscal da obra em 29 de dezembro de 2020.

Figura 31 - Fotografia apresentada novamente em vistoria registrada no sistema em julho de 2021.



PINTURA |

Data de inclusão: 17/07/2021

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

Por sua vez, a imagem acima, assim como a anterior apresentada, também foi salva no sistema e também compõe um conjunto de fotografias cujo objetivo é apresentar como estava o andamento da obra no momento da realização da vistoria.

Conforme possível visualizarmos, as fotografias são iguais, porém com datas de registros diferentes. A primeira fotografia mostrada foi apresentada em dezembro de 2020 e a segunda em julho de 2021, e todas as duas foram inseridas no sistema como fotografias inéditas registradas em vistorias distintas.

Nesse caso específico, o ente apresentou essa mesma fotografia, juntamente com outras fotos, em 8 vistorias consecutivas, e somente após alguns meses os técnicos da Autarquia conseguiram identificar a repetição delas.

Casos como esse tendem a gerar interpretações e análises erradas pelos técnicos do FNDE e mesmo quando identificados ocasionam dúvidas e incertezas da real condição da execução da obra. Levando até mesmo ao questionamento se a obra está ou não em execução e se há um acompanhamento dela por parte do município.

7.1.5 Informações incorretas sobre o *status* de execução da obra

Outra falha identificada e relacionada a prestação de informações por parte dos entes é a prestação de informações incorretas relacionadas ao *status* de execução das obras.

Alguns entes cometem esse erro de forma não proposital, ao se equivocarem ao prestar as informações necessárias para o acompanhamento do termo, e outros o realizam propositalmente, geralmente devido a três possíveis motivos.

O primeiro deles pode ocorrer devido os entes temerem que ao informar que a obra está paralisada prejudiquem seu histórico de boa gestão aos olhos do FNDE. Nesses casos, o ente por receio de sofrer restrições financeiras ou por receio de ter dificuldades de pactuar novos termos de compromisso com a Autarquia, inserem vistorias no sistema com a informação que a obra está “em execução”, mesmo em casos que a obra está “paralisada”.

O segundo possível motivo é identificado nos termos de pactuação que estão próximos a vencer e ainda não concluíram a obra. Nesses casos, o ente geralmente solicita a prorrogação do termo e alguns identificam a obra no sistema com o status de “em execução” mesmo em casos que a obra está “paralisada”, pois teoricamente quando a obra está em evolução facilita o aceite da prorrogação por parte do FNDE.

O terceiro possível motivo também ocorre com a inserção do status da obra como “em execução”, porém em casos que a obra já está concluída. O motivo disso é que a partir do momento da inserção do status da obra como concluída no sistema, inicia-se o prazo para o ente prestar contas do termo pactuado, e alguns entes como forma de ganhar tempo para a juntada de documentação ou até mesmo por motivo de postergar para que a próxima gestão o faça, acaba não inserindo o status de obra concluída no sistema, fazendo-a parecer como “em execução”.

Para ilustrar essa falha de forma mais clara, demonstramos a seguir um caso retirado do SIMEC no intuito de facilitar a visualização.

Figura 32 - Obra cadastrada no SIMEC com status de “em execução” há quase 3 anos e com evolução de execução física inferior a 3% nesse período.

	21		21/11/2018	22/11/2018		Em Execução		Instituição	40,80 %
	22		20/12/2018	27/12/2018		Em Execução		Instituição	40,80 %
	23		19/01/2019	22/01/2019		Em Execução		Instituição	40,80 %
	24		18/02/2019	18/02/2019		Em Execução		Instituição	40,80 %
	25		17/03/2019	22/03/2019		Em Execução		Instituição	40,80 %
	26		14/04/2019	14/04/2019		Em Execução		Instituição	41,08 %
	27		13/05/2019	15/05/2019		Em Execução		Instituição	41,08 %
	28		12/06/2019	12/06/2019		Em Execução		Instituição	41,20 %
	29		09/07/2019	14/07/2019		Em Execução		Instituição	41,20 % *
	30		08/08/2019	09/08/2019		Em Execução		Instituição	41,20 %
	31		07/09/2019	14/09/2019		Em Execução		Instituição	42,30 %
	32		06/10/2019	11/10/2019		Em Execução		Instituição	42,30 %
	33		05/11/2019	11/11/2019		Em Execução		Instituição	42,30 %
	34		04/12/2019	15/12/2019		Em Execução		Instituição	42,30 %
	35		03/01/2020	08/01/2020		Em Execução		Instituição	42,30 %
	36		02/02/2020	03/02/2020		Em Execução		Instituição	42,30 %
	37		28/02/2020	11/03/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	38		27/03/2020	29/03/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	39		26/04/2020	27/04/2020		Em Execução		Instituição	0,00 %
	40		26/04/2020	27/04/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	41		25/05/2020	28/05/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	42		24/06/2020	29/06/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	43		23/07/2020	27/07/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	44		22/08/2020	24/08/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	45		21/09/2020	23/09/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	46		20/10/2020	23/10/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	47		18/11/2020	18/11/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	48		17/12/2020	29/12/2020		Em Execução		Instituição	43,31 %
	49		28/09/2021	28/09/2021		Em Execução		Instituição	43,31 %

Data da vistoria e data que foi registrada no sistema.
Status da obra
Percentual de execução da obra.

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC.

Na imagem apresentada na página anterior podemos observar que desde novembro de 2018 até setembro de 2021 houve a inserção de vistorias no sistema mensalmente, totalizando 29 vistorias, e em todas elas indicando que a obra estava “em execução”.

Porém, ao analisar a última coluna observa-se que nesse período de quase 3 anos a obra evoluiu somente 2,51%, sendo que no último ano e meio de execução da obra não houve qualquer evolução de percentual em sua construção.

7.1.6 Informações e dados copiados de outras obras

Outra falha descoberta na prestação e na disponibilização de dados e informações para a realização do monitoramento do Proinfância é a apresentação de fotografias de construção de outras unidades de educação infantil fazendo-as parecer que é aquela que está sendo construída, conforme demonstrado no caso abaixo.

Figura 33 - Mesma fotografia apresentada em obras distintas.



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC

A fotografia pertence a um conjunto de 36 fotografias anexadas no sistema juntamente com o relatório de vistoria realizado pelo fiscal da obra contratado pelo município, e demonstra a execução de uma creche tipo 2 pertencente ao Proinfância.

Em uma primeira análise, toda a vistoria, bem como o fornecimento das informações, foi realizada de forma esmerada e tempestiva no sistema, porém com o passar do tempo foi verificado que a mesma fotografia também foi apresentada em outra vistoria, relacionada a execução de uma obra realizada em outro endereço.

A identificação de casos como esse é de difícil percepção por parte dos técnicos do FNDE, pois devido à grande quantidade de unidades de educação infantil em construção de forma concomitante no Brasil, o monitoramento delas é dividido entre os técnicos da Autarquia conforme a localização geográfica da obra, desta forma cada técnico monitora um número limitado de termos de pactuação, fazendo com que não haja a possibilidade de cada um conhecer todas as vistorias que estão sendo inseridas no sistema.

No mesmo sentido, outro fator que dificulta a identificação de fotografias idênticas em obras distintas é a similaridade delas. Os entes participantes do programa Proinfância aderem em quase toda sua totalidade, a execução dos projetos padronizados pelo Governo Federal, ou seja, as edificações são iguais e as fotografias são registradas em ângulos semelhantes, conforme orientação do manual de vistorias do FNDE.

Por fim, outro fator que dificulta a identificação de casos como esse é a grande quantidade de vistorias analisadas por cada técnico do FNDE. Diante disso, cada um visualiza diariamente centenas de fotografias, o que dificulta lembrar com detalhes as já visualizadas para fins de comparação com as demais.

No caso da fotografia apresentada acima, o que possibilitou a identificação da sua repetição em obras distintas foi a visualização pelo mesmo técnico de ambas as obras no mesmo dia e devido a algumas particularidades presentes na fotografia, como o posicionamento dos automóveis estacionados em frente a creche, as características da via e o entulho localizado no canto direito da foto.

Em entrevista realizada com técnico do FNDE que realiza o monitoramento do Proinfância foi relatado um famoso caso conhecido na CGIMP como o caso do “cachorro caramelo”.

Segundo o entrevistado o município utilizou as mesmas fotografias em diferentes obras, e o que fez chamar a atenção dos técnicos foi a presença do mesmo cachorro em todas elas. Foi explicado que, a partir disso, houve uma análise do posicionamento do cachorro e das nuvens nas fotografias apresentadas, o que fez constatar que de fato o ente estava utilizando as mesmas fotos para representar a execução de diversas obras.

Destaca-se que casos como esses, de utilização de fotografias de outras obras, não são identificados com frequência, e por vezes podem ocorrer por um simples engano de alguns fiscais que fiscalizam mais de uma obra do Proinfância, o que os tornam passíveis a cometer erros, não caracterizando ato de má fé.

De todo modo, a ocorrência desses casos faz com que as informações disponíveis para o monitoramento do programa se tornem irreais, inverídicas, e por vezes resultando em transferências de recursos para o ente de forma errônea ou dificultando a prestação de assistência ao ente que porventura necessite de maior auxílio.

A identificação não só dessa adversidade nas informações utilizadas no monitoramento do Proinfância, mas também das demais apresentadas nesse capítulo de resultados nos faz perceber a importância do acesso a dados tempestivos e confiáveis.

De acordo com Januzzi (2016), “dispor de informação para acompanhar a ‘cadeia de transformação de valor’ dos recursos em resultados é a finalidade básica de um sistema de monitoramento”, e como visto, o sistema de monitoramento do Proinfância por vezes lida, em alguns termos de compromisso, com a falta de informações ou informações falhas, carentes de melhoria e confiabilidade.

Diante disso, identificamos como fundamental e necessário a criação de mais fontes de informações, de forma que melhore quantitativamente e qualitativamente os dados utilizados pelos técnicos do FNDE ao monitorar o programa, sendo uma possível solução a participação da sociedade no fornecimento desses dados.

7.2 Atual contribuição da sociedade no monitoramento do Proinfância

Conforme verificamos no capítulo 5 sobre o monitoramento do Proinfância, atualmente a sociedade é uma das fontes de informações utilizadas no monitoramento do programa, porém sua contribuição é extremamente baixa ao ser comparada com as demais fontes.

Entre outros motivos, isso se deve à falta de incentivo da participação do cidadão, às limitações dos canais existentes entre a sociedade e a Autarquia, à falta de publicidade desses canais e à falta de um melhor trato no processo relacionado às informações advindas da sociedade, conforme verificaremos a seguir.

7.2.1 Percepção dos integrantes do Fórum de Educação Infantil sobre a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância

Ao realizar as entrevistas com os integrantes do Fórum de Educação Infantil foi relatado que é papel fundamental da sociedade ter uma relação direta na definição e no monitoramento das políticas públicas de educação infantil.

Todavia, suas percepções são de que nem sempre essa cooperação é facilitada pelas instituições públicas, sendo muitas vezes necessária a realização de requerimentos para participarem de debates relacionados a gestão e ao monitoramento das políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, um dos entrevistados relatou casos em que o Fórum solicitou a participação em debates com a prefeitura e com a secretaria de educação e sequer tiveram as requisições respondidas.

Diante disso, foi perguntado aos entrevistados quais alterações eles gostariam que fossem implementadas pelo Estado de forma a aumentar a participação do cidadão e dos fóruns nas políticas públicas educacionais, e todos responderam que se a administração pública cumprisse com o que está previsto na legislação já seria um grande avanço para a participação social.

“Se garantirem isso que já está previsto, né? A gente já tem aí. Eu acho que seria um bom, né? Assim, um bom passo dado”.

Por sua vez, ao conversar mais especificamente sobre o monitoramento do Proinfância, um dos entrevistados relatou que acredita na participação da sociedade e na vontade do cidadão em participar do monitoramento do programa.

Para ele, a creche construída não só melhora a educação municipal, como, em muitos casos, melhora até a paisagem do local em que está sendo construída, dessa forma, o cidadão fica surpreendido e interessado para que aquela unidade escolar seja concluída e receba as crianças da comunidade.

Complementado essa fala, outro integrante do Fórum, relatou que essa participação do cidadão no monitoramento do Proinfância pode trazer vários benefícios e possibilitar que essa política seja mais ancorada nas realidades encontradas, possibilitando que o FNDE tenha *feedback* dos atuais e futuros beneficiários do programa, além de tornar a política mais “viva”.

“Esse processo de participação torna a política mais viva, né? Torna a política mais próxima daqueles que vão se beneficiar delas, não é? Então, não há dúvida de que a participação é fundamental [...] Tinha que ser uma condição *sine qua non* para qualquer processo de formulação e de implementação de política pública, não é? Não há como pensar a política pública sem participação da sociedade. Não é isso. É inviável, né?”.

Dessa forma, notamos que na visão dos colaboradores do Fórum de educação, a participação do cidadão na política pública e em seu monitoramento, não é só importante, como também fundamental.

Entretanto, um dos entrevistados explica que muitas vezes essa participação não é maior devido ao cidadão não saber que ele tem o direito de participar do monitoramento desses programas. Dessa forma, mesmo que queira ajudar, ele não sabe que pode.

Portanto, para que a participação seja mais efetiva, deve ser incentivada uma cultura participativa, mostrando ao cidadão sua importância nas políticas públicas e criando condições e meios (canais) para que a sociedade participe de forma mais efetiva no monitoramento dos programas educacionais.

7.2.2 Meios de comunicação entre a Sociedade e o FNDE

Percebemos que hoje é disponibilizado ao cidadão 3 diferentes meios para obtenção e solicitação de informações relacionadas ao Proinfância, sendo eles o Fala.BR, a ouvidoria do FNDE e o website transparência pública do SIMEC.

O primeiro desses meios, o Fala.BR se mostrou uma importante ferramenta para o diálogo entre a sociedade e o FNDE, tendo 49 interações registradas em 2021 e 28 solicitações abertas no primeiro semestre de 2022.

A maioria das demandas abertas foram relacionadas a pedidos de informações sobre recursos financeiros, questionamentos sobre prováveis datas de conclusão das obras, para realização de denúncias e para o compartilhamento de dados sobre a execução das obras.

Por sua vez, o segundo meio de interação entre a sociedade e a Autarquia apresentado nesse trabalho acadêmico foram os canais disponibilizados ao cidadão pelo FNDE mediante sua ouvidoria.

Entretanto, ao analisarmos esses diferentes canais disponibilizados pela Instituição verificamos que apesar de existentes, são insuficientes no que concerne a uma fácil busca por dados e compartilhamento de informações pelo cidadão relacionadas ao Proinfância.

Diante dos canais trabalhados pela ouvidoria percebemos que: a utilização dos correios pode ocasionar demora e custos ao requerente da informação; o fax além de um meio antigo de comunicação é caracterizado por ser de acesso limitado a uma pequena parte da população; o atendimento telefônico por ser uma via disponível somente em dias úteis, acaba impossibilitando o contato aos sábados e domingos, dias que geralmente as pessoas tem mais disponibilidade de tempo para realizar ligações; o atendimento presencial por ser realizado somente em Brasília – DF, no edifício sede do FNDE, impossibilita que a maioria da população beneficiária do programa possa ter esse atendimento presencial e; ao realizar a tentativa de cadastro e utilização do Fale Conosco via portal do FNDE, a ferramenta se mostrou inoperante, o que prejudica a participação da sociedade no monitoramento, pois das alternativas disponibilizadas pela ouvidoria da entidade, essa poderia se tornar a opção de maior facilidade de acesso e conseqüentemente a com a maior participação da sociedade.

Por fim, a terceira forma de o cidadão colher e obter informações pertinentes ao Proinfância é por meio do portal Transparência Pública do SIMEC. Esse portal é acessado via internet pelo endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>.

Percebemos que esse é o meio mais fácil e rápido de qualquer pessoa obter as principais informações sobre a execução das creches nas mais diversas localidades do país, sendo um acesso fácil, sem necessidade de cadastro prévio e disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana, devido estar localizado em uma página da internet.

Os pontos negativos desse meio é que o portal é destinado exclusivamente para dar publicidade aos principais dados das obras cadastradas no SIMEC, inexistindo, nesse canal, qualquer possibilidade de diálogo ou interação entre o cidadão e a Autarquia, como *chats* ou qualquer outro meio interativo. Ademais, por se tratar de um canal exclusivamente destinado a tornar os dados do programa públicos, não há uma forma da sociedade contribuir com informações sobre as obras em execução.

Outro ponto que destacamos é que apesar de constar as principais informações relacionadas as obras, o portal poderia conter informações mais completas e diversificadas, como por exemplo, o registro de todas as vistorias das obras, e não somente a última vistoria cadastrada no sistema pelo fiscal.

Caso houvesse a possibilidade de a sociedade visualizar todas as vistorias cadastradas no SIMEC, sejam elas realizadas pelo fiscal da obra, por uma empresa de supervisão contratada pelo FNDE, ou pelos técnicos da própria Autarquia, o cidadão conseguiria verificar a evolução das obras com o passar do tempo, viabilizando ao usuário realizar cobranças aos gestores municipais e ao FNDE.

Por fim, ao realizar as entrevistas com os técnicos responsáveis pelo monitoramento do Proinfância, também nos foi alertado que há certa dificuldade no entendimento das informações fornecidas no Transparência Pública do SIMEC, e que por vezes o canal parece ter sido criado mais para a imprensa do que para o próprio cidadão.

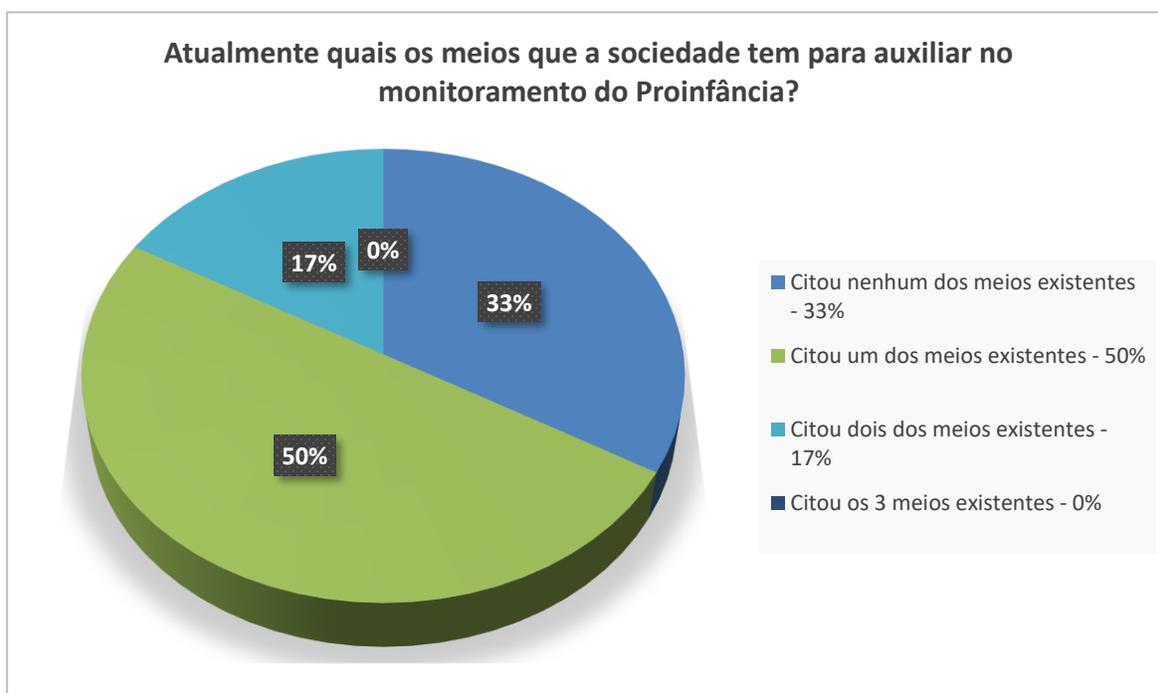
7.2.3 Publicidade dos canais disponíveis a sociedade

Além da necessidade de melhorias nos canais de comunicação destinados ao cidadão, também se mostrou como um fator impeditivo de maior participação da sociedade a baixa publicidade dos canais já existentes.

Ao ser perguntado para os técnicos que realizam o monitoramento do Proinfância quais são os meios que a sociedade tem para auxiliar no monitoramento do programa, 33% dos entrevistados não souberam citar sequer um canal de comunicação entre o cidadão e o FNDE, 50% citaram um canal, 17% citaram dois canais mencionados nesse trabalho acadêmico e nenhum técnico citou os 3 canais disponíveis.

Dos canais mais lembrados pelos entrevistados se destacou o Fala.BR, lembrado por 33% dos entrevistados.

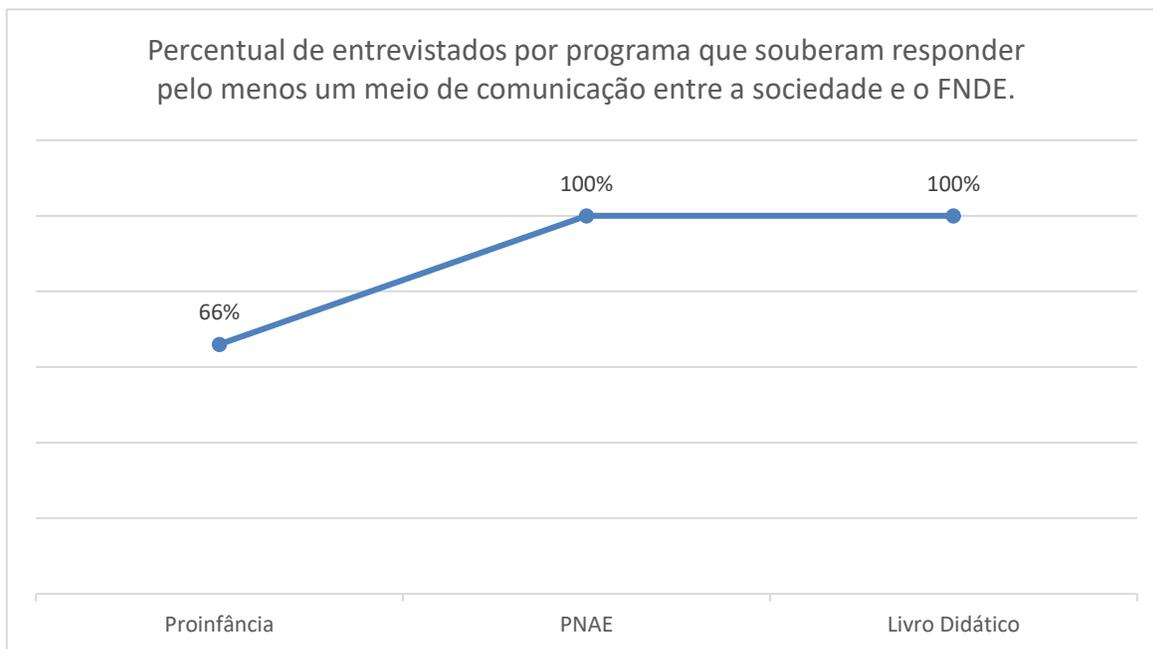
Gráfico 7 - Conhecimento dos técnicos do Proinfância sobre os canais de comunicação entre o cidadão e o FNDE.



Fonte: Elaboração do autor.

Esse dado ao ser comparado com as demais áreas entrevistadas, que realizam o monitoramento de outros programas do FNDE, revelou que a equipe responsável pelo monitoramento do Proinfância foi a que menos se lembrou dos canais de comunicação existentes entre a sociedade e a instituição.

Gráfico 8 – Percentual de entrevistados por programa que souberam responder pelo menos um meio de comunicação entre a sociedade e o FNDE



Fonte: Elaboração do autor.

Nesse sentido, alguns técnicos do Proinfância entrevistados mencionaram que os meios realmente são pouco divulgados e que o monitoramento do programa ainda está na fase embrionária quando se trata desse aspecto.

Ainda fortalecendo a característica da baixa publicidade e da falta de conhecimento dos canais de informação, um dos entrevistados acrescentou que se para ele que trabalha no FNDE esses meios são de baixo conhecimento imagina para o cidadão.

E essa mesma percepção de que falta publicidade dos canais de comunicação entre a sociedade e o FNDE também foi relatado pelos entrevistados dos outros programas estudados.

Um dos entrevistados do PNAE ao descrever as diferentes formas do cidadão auxiliar no monitoramento do programa nacional de alimentação escolar, mencionou que existe um aplicativo para o usuário compartilhar fotografias e informações sobre a merenda escolar, porém falta divulgação para que o *app* emplaque, o que torna, segundo o entrevistado: “um aplicativo somente para a bolha que o conhece”.

No mesmo sentido, outro técnico que realiza o monitoramento do PNAE mencionou que a falta de conhecimento da sociedade vai além do não saber os meios disponíveis para

participação. Para ele o cidadão muitas vezes desconhece até os seus direitos: “Eles acham que aquilo lá é um favor do prefeito. Já ficam muito gratos com biscoito e um suco de pó”.

Dessa forma, constata-se que além da implementação e do fortalecimento da publicidade de forma a incentivar a participação cidadã, também devem ser investidos recursos humanos, financeiros e de tempo na disseminação dos direitos de cada aluno, dos responsáveis e dos profissionais de educação em relação a todos os programas instituídos nas escolas. Possibilitando que o cidadão exija e defenda seus direitos perante as instituições públicas.

7.2.4 Fluxo processual na área técnica das informações advindas da sociedade

Além da falta de publicidade e de eventuais limitações técnicas dos canais de comunicação, também identificamos falhas e possíveis pontos de melhorias ao estudar como é realizado o tratamento das informações, reclamações e sugestões advindas da sociedade dentro da CGIMP.

Conforme pudemos visualizar no capítulo sobre o monitoramento do Proinfância, a CGIMP é composta por diferentes equipes, dentre elas uma equipe responsável pela assessoria de comunicação da Coordenação.

Essa equipe, dentre outras atividades, tem a responsabilidade do tratamento das informações e reclamações originadas de pessoas externas ao FNDE, dentre elas da sociedade, mediante a utilização do Fala.BR ou repassadas pela ouvidoria da Autarquia devido ser de temática relacionada as atribuições da CGIMP.

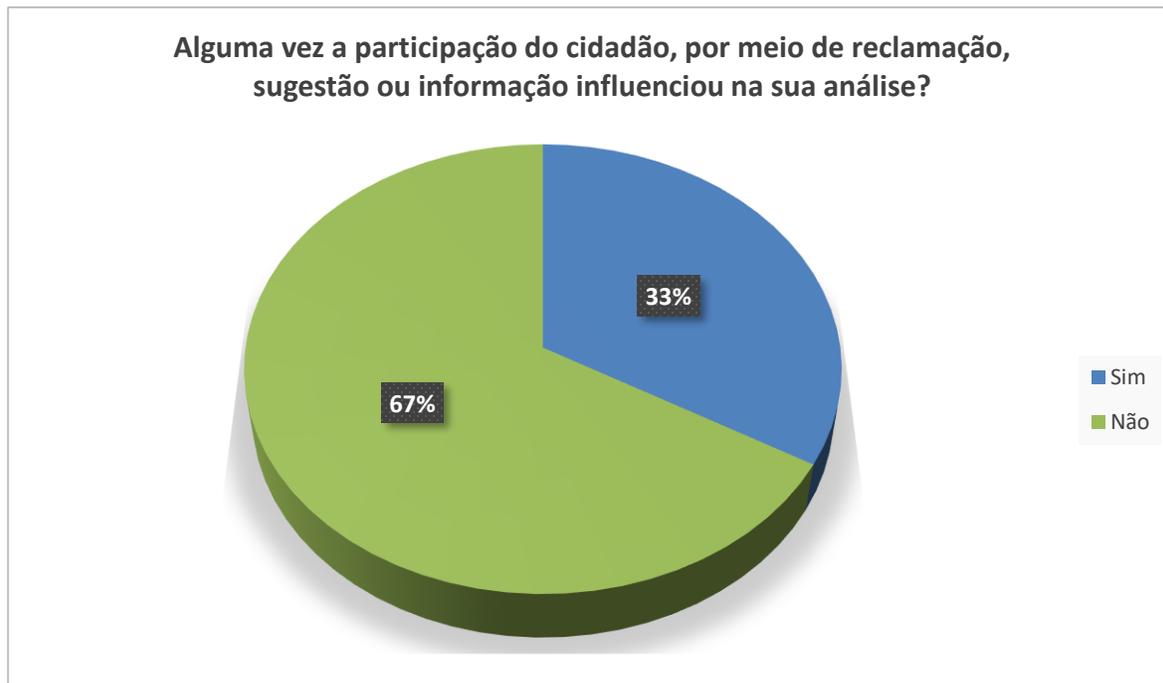
Essas informações são tratadas em sua grande parte diretamente e unicamente pela equipe de comunicação, não passando pela área técnica da Coordenação que realiza o monitoramento do programa, dessa forma, além de eventualmente possibilitar uma maior precariedade na resposta ao cidadão, a equipe técnica não tem o conhecimento de eventual denuncia realizada, o que impossibilita a melhoria do processo de gestão e de monitoramento do Proinfância.

De forma a reforçar essa informação foi perguntando aos entrevistados que realizam o monitoramento do programa se alguma vez a participação do cidadão, por meio de

reclamação, sugestão ou informação influenciou em suas análises de monitoramento, e apenas 33% responderam que já houve pelo menos uma ocasião que essa participação resultou em alguma influência em suas análises.

Nesse sentido também vale ressaltar que um dos entrevistados chegou até a questionar se há na coordenação algum procedimento para lidar com informação vindo de uma pessoa que não seja um ente federado.

Gráfico 9 – Influência das informações originadas pelo cidadão nas análises de monitoramento do Proinfância.



Fonte: Elaboração do autor.

A influência da participação do cidadão nas análises de monitoramento se mostrou bastante distinta no PNAE e no PNLD.

Todos os técnicos entrevistados nesses dois programas alegaram que já ocorreram com eles situações de reclamações ou sugestões originadas pela sociedade que influenciaram em suas ações de monitoramento.

Um dos colaboradores do PNLD relatou inclusive situações que através de denúncias e fotografias fornecidas pela sociedade o FNDE descobriu escolas que descartavam livros de forma errada e diante das informações fornecidas pelo cidadão se chegou a identificação dos responsáveis, demonstrando a importância de um controle social em sintonia com o monitoramento do programa.

7.2.5 Aprendizado com as demais áreas do FNDE gestoras dos programas educacionais

Experiências como a compartilhada pelo técnico do PNLD demonstra o quanto é fundamental a participação do cidadão no monitoramento dos programas educacionais de gestão do FNDE.

Com o incentivo a difusão das experiências e das boas práticas já realizadas nos demais programas da Autarquia, possibilitará que novos processos e novas alternativas sejam adotadas dentro da CGIMP e das demais coordenações afim de melhorar o monitoramento social não só do Proinfância como também de outros programas educacionais.

Esse pensamento de sinergia também foi relatado pelos técnicos entrevistados. Um participante do programa de alimentação escolar declarou que ao se pensar em controle social, é importante que as diferentes áreas da instituição, que trabalham com os diferentes programas, pensem nas experiências dos demais colegas, de forma a aperfeiçoar os monitoramentos.

Com a realização das entrevistas desse trabalho acadêmico, podemos considerar que o primeiro passo para a aproximação das diferentes equipes de monitoramento do órgão foi dado, e percebemos que algumas estratégias de controle social já implementadas nos programas estudados poderão ser adaptadas ao Proinfância a fim de possibilitar a melhoria do controle social.

Dessa forma, podemos destacar como pontos relevantes em relação a participação social no monitoramento do PNAE e do PNLD:

- A exigência legal da criação de conselhos de alimentação escolar, constituídos dentre outros por representantes da sociedade civil, em todos os municípios e estados brasileiros de forma a dar apoio ao monitoramento no PNAE;
- A existência de aplicativo, desenvolvido e criado pelo TCU, nomeado de e-pnae, com a ideia de fortalecer e incentivar o controle social do programa, possibilitando que o usuário tire fotografias e faça denúncias sobre a alimentação fornecida nas escolas e;

- Oficinas realizadas pela equipe do programa do livro didático, a fim de divulgar informações sobre o programa e incentivar o compartilhamento das experiências vivenciadas dia a dia por toda comunidade escolar.

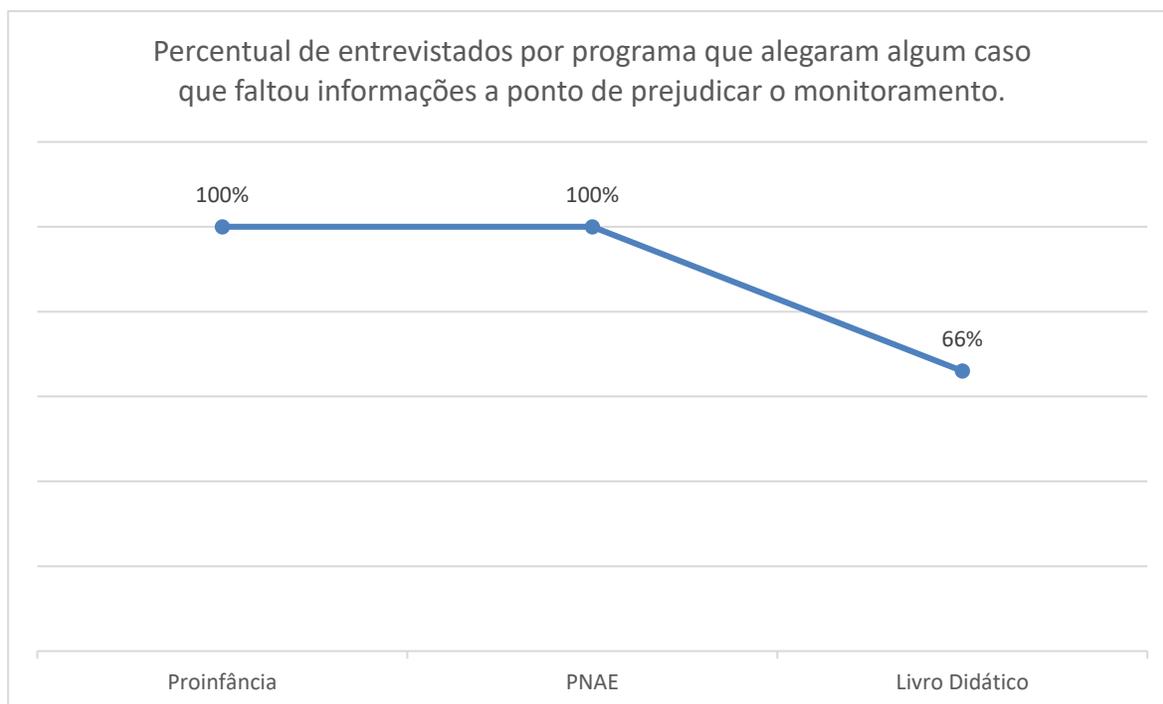
De acordo com um dos técnicos do PNLD a aproximação do FNDE com a comunidade é muito importante sendo as oficinas realizadas *in loco* uma espécie de laboratório que permite identificar problemas e pontos passíveis de aprimoramento na execução dos programas da Autarquia.

7.2.6 Percepção dos colaboradores dos programas educacionais sobre a participação da sociedade no monitoramento.

Além do aprendizado adquirido com as demais coordenações do FNDE responsáveis pelo monitoramento do PNAE e do PNLD, também identificamos similaridades nas dificuldades encontradas no monitoramento dos diferentes programas pesquisados, bem como há um consenso quanto a opinião de todos os entrevistados sobre a importância da participação social no monitoramento das políticas públicas.

Ao serem questionados sobre as informações que geralmente faltam a ponto de prejudicar suas análises de monitoramento, quase a totalidade dos entrevistados dos diferentes programas citaram exemplos de dados e informações que por vezes dificultaram a realização de suas atividades.

Gráfico 10 – Percentual de entrevistados por programa que alegaram algum caso que faltou informações a ponto de prejudicar o monitoramento.



Fonte: Elaboração do autor.

Dentre os dados mais citados que faltam a ponto de prejudicar a realização do monitoramento destacaram-se no âmbito de cada programa: as fotografias das obras em execução (Proinfância); a aceitabilidade da alimentação (PNAE) e; a taxa de devolução dos livros (PNLD).

Em relação as falas dos entrevistados, uma das colaboradoras do PNAE ao responder se faltam dados ao ponto de prejudicar a análise de monitoramento foi enfática ao dizer: “faltam coisas, falta a ponto de prejudicar, falta muito, muito, muito, muito”.

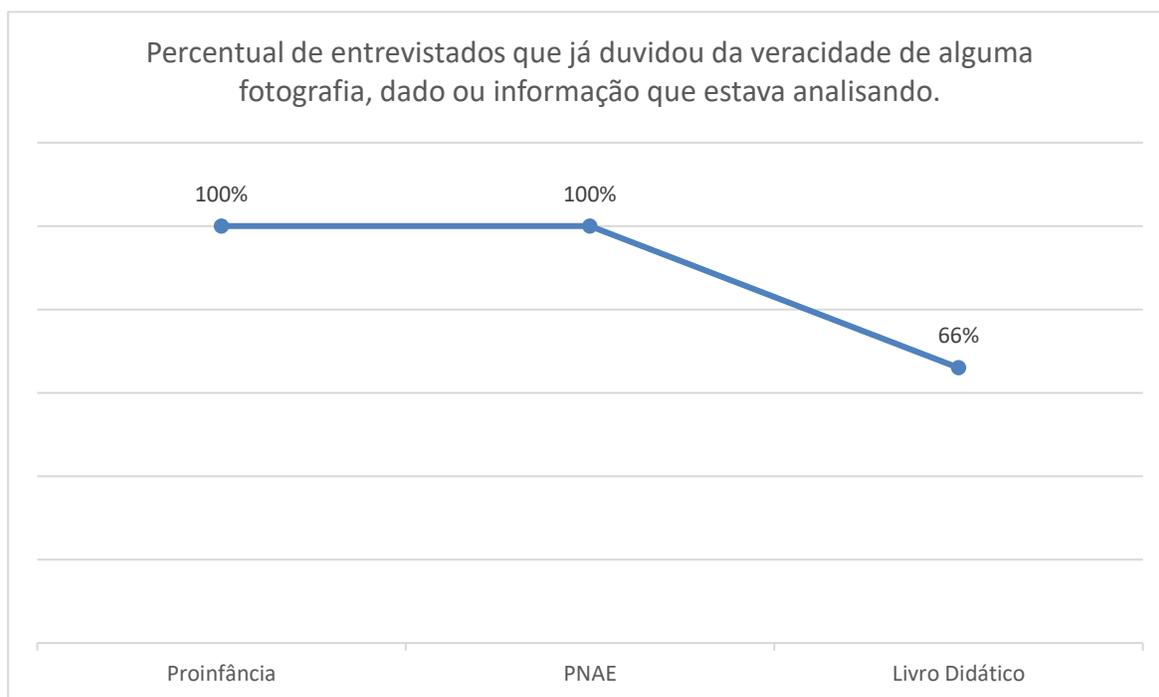
No caso PNLD, um dos técnicos relatou que as vezes faltam informações importantes para que o livro não falte na escola.

Por sua vez, um dos técnicos que realizam o monitoramento do Proinfância destacou que já se sentiu inseguro na realização de suas atividades devido à falta de informações.

Portanto, verificamos que a falta de informação pode prejudicar o acompanhamento dos diversos programas educacionais gerenciados pelo FNDE, dentre eles o Proinfância, resultando em limitações no monitoramento e na gestão do programa, e por vezes chega a trazer desconforto e insegurança aos técnicos que realizam essas atividades.

Além da falta de algum dado ou informação importante, também foi perguntado aos técnicos se eles já duvidaram da veracidade de alguma fotografia, dado ou informação que eles estavam analisando, e o percentual de entrevistados que responderam de forma afirmativa foi o mesmo para o questionamento sobre a falta de dados, como podemos visualizar a seguir.

Gráfico 11 – Percentual de entrevistados que já duvidou da veracidade de alguma fotografia, dado ou informação que estava analisando.



Fonte: Elaboração do autor.

Dentre os dados que mais levaram dúvidas da veracidade informada se destacaram no âmbito de cada programa: utilização de fotografias de obras fazendo-as parecer ser outra (Proinfância); informações obre estrutura da cozinha, estrutura do depósito, utilização de vestimenta correta pelos cozinheiros e aceitabilidade da merenda (PNAE) e; remanejamento dos livros (PNLD).

Entre as várias respostas dadas a essa pergunta se destacaram a resposta de um dos técnicos do Proinfância: “Ô se duvidei!” e histórias curiosas contadas pelos técnicos dos três programas estudados, a qual compartilharemos abaixo a transcrição da fala de um técnico de cada programa que mais nos chamou atenção, sendo a primeira no âmbito do PNAE, a segunda no âmbito do PNLD e a terceira no âmbito do Proinfância.

Técnico do PNAE: “A gente percebe muito na questão das merendeiras. Às vezes elas respondem com medo do que estão respondendo, né? Se a gente pergunta você tem capacitação? Elas às vezes demora para responder, né? Você tem capacitação? Principalmente quando está do lado (da nutricionista ou diretora) olhando para ela assim, ela tem, tem muita dificuldade”.

Técnico do PNLD: “Antes a gente mandava o dicionário. Teve um ano que a gente mandou dicionário pequenininho para todos os alunos. A gente chegou numa escola. A professora, a diretora, não tinha distribuído dicionários. Ela tinha levado para casa e dado para os coleguinhas do filho dela como lembrancinha”.

Técnico do Proinfância: “muitas vezes eles manipulam as imagens. Já peguei vários casos de fotos com Photoshop. Por exemplo, a viga baldrame não estava impermeabilizada, eles foram e pintaram de preto. Se você desse um mínimo de *zoom* na imagem você via que não foi feito”.

Histórias como essas contribuem para a percepção que há a necessidade no âmbito dos programas do FNDE, dentre eles o Proinfância, de mais dados e informações advindos das mais diversas fontes, dentre elas da sociedade, principal interessada pela boa gestão dos programas educacionais.

Essa participação do cidadão no acompanhamento dos programas permitirá o cruzamento de mais uma fonte diferente de dados, além de se destacar pelo seu menor viés político.

Nesse sentido, um dos técnicos da alimentação escolar relatou que a participação da sociedade possibilitará desmitificar e desconstruir eventuais maquiagens pontuais, aproximando o monitoramento da realidade existente.

Por sua vez, um dos técnicos do programa do livro didático destacou que a maior participação da sociedade aumentará não só a qualidade, mas também a quantidade de escolas monitoradas.

Para ele se a sociedade for mais presente, irá ajudar muito o monitoramento. Ele explicou que os técnicos da PNLD não conseguem visitar *in loco* todas as escolas, dessa forma a visitação é realizada por amostragem. Com a maior colaboração da sociedade ele

acredita que as escolas que hoje não são alcançadas pelo monitoramento serão melhor acompanhadas e fiscalizadas.

Por fim, um dos entrevistados do Proinfância destacou que além de melhorar a qualidade das informações e aumentar a quantidade das escolas e obras vistoriadas, o FNDE também ganharia um verdadeiro aliado para cobrar os gestores locais na execução das obras.

O Analista relatou que muitas vezes apesar da obra estar registrada como concluída no SIMEC, ela não está de fato inaugurada e com isso não está realizando as funções pela qual foi construída, postergando a prestação de contas do gestor municipal e não atendendo as crianças daquele município.

Nesse sentido a sociedade poderia colaborar juntamente com o FNDE não só no monitoramento, mas também na cobrança do funcionamento dessas unidades escolares, de forma a realizarem o atendimento à população local tão necessitada do funcionamento desses espaços.

Finalmente destaca-se que 100% dos entrevistados de todos os programas estudados, concordaram que a participação da sociedade pode influenciar muito não só no monitoramento como também no atingimento do sucesso dos programas, e admitiram que ainda há um longo percurso de melhorias a ser percorrido.

7.2.7 Necessidade de melhorias e de criação de mecanismos que impulsionem a participação da sociedade a fim de aperfeiçoar o monitoramento do programa.

Dessa forma, após o estudo, coleta e análise dos dados identificamos que apesar do programa educacional Proinfância ter um bom sistema de monitoramento ainda há pontos cruciais a serem melhorados para um melhor acompanhamento do programa.

Ao analisar o SIMEC e ao conversar com os entrevistados responsáveis pelo monitoramento do programa notamos que o grande quantitativo de dados desatualizados, incorretos e inverídicos prejudicam o acompanhamento da execução das obras, possibilitando o atraso de repasses dos recursos para os municípios, prejudicando a assistência técnica ao ente federado e ocasionando insegurança no trabalho diário de alguns técnicos da Autarquia que realizam essa atividade.

Diante disso, novas fontes de coleta e compartilhamento de dados tornam-se necessárias, de forma a melhorar não só o monitoramento como também a gestão do Proinfância.

Dentre as possíveis fontes e formas de monitoramento a serem implementadas a social, com a participação da sociedade na coleta e no compartilhamento de dados, se mostra como uma potencial candidata no aprimoramento do monitoramento do programa.

Entretanto, como exposto nesse trabalho acadêmico, através do estudo do monitoramento do Proinfância, e em comparação com os demais programas monitorados pelo FNDE aqui analisados, percebemos que a participação da sociedade nesse programa ainda é tímida e pouco contribui em seu monitoramento.

Com isso, concluímos que essa valiosa participação do cidadão tende a qualificar ainda mais o monitoramento do programa e poderá auxiliá-lo na busca por melhores resultados.

Porém, para que isso seja viável, o FNDE deve: melhorar os canais de comunicação entre a sociedade e a entidade; criar novos processos internos dentro da CGIMP de forma a melhor tratar as informações advindas da sociedade; criar novos meios que viabilizem a participação social e; tornar esses canais interessantes de forma a incentivar a participação do cidadão.

Desta forma, com o objetivo de viabilizar a melhoria do monitoramento do Proinfância e implementar a participação da sociedade nesse processo, o estudo e as considerações finais desse trabalho acadêmico resultou na elaboração da nota técnica (produto técnico) registrado no processo SEI 23034.038537/2022-74, a qual lista e explicita diferentes propostas a serem implementadas pela Coordenação Geral de Implementação de Monitoramento e Programas e Projetos Educacionais e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a qual apresentaremos a seguir.

8. PRODUTO TÉCNICO

NOTA TÉCNICA Nº 3265276/2022/COMOB/CGIMP/DIGAP

De acordo com o ART. nº 193 da Constituição Federal de 1988: O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (BRASIL, 1988, [s.p.]).

A partir da Carta Magna de 1988, os mecanismos de inserção democrática na gestão e no monitoramento das políticas públicas vêm ganhando embasamento e regramento tanto constitucional quanto infraconstitucional de modo a permitir a inclusão e a participação do cidadão nas mais diversas etapas das políticas públicas.

De modo a tornar o esforço do campo legislativo eficaz e efetivo, a administração pública brasileira vem, ao longo dos anos, instituindo novos meios e canais de comunicação entre o Estado e a sociedade a fim de possibilitar que esses novos mecanismos de diálogo e interação entre as partes não venham tão somente tornar a letra da lei uma realidade, como também tornem os processos de gestão pública mais eficientes.

Diante disso, a criação de canais públicos de utilização pela sociedade como o Fala.BR (Plataforma de Ouvidoria e Acesso à Informação) e os portais de transparências mostraram-se capazes, não só de permitir que o cidadão se sinta incluído na gestão das políticas públicas, como também se mostrou uma importante fonte de dados e informações, além de uma excelente ferramenta no auxílio à prevenção de desperdício e de desvio de recursos públicos.

Ademais, estudos acadêmicos sobre a participação da sociedade no monitoramento das políticas públicas revelam que a participação da comunidade contribui para a legitimidade das ações públicas, aumenta a quantidade dos objetos monitorados, principalmente nos casos em que o Estado não pode ser onipresente, e melhora a qualidade das informações utilizadas no monitoramento.

Diante dos fatos narrados, o servidor André Ricardo Dias Lima Mendes, especialista em financiamento em execução de programas e projetos educacionais do Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação - FNDE, ao realizar o mestrado profissional em Educação pela Universidade de Brasília – UnB, em parceria com esta Autarquia, realizou uma pesquisa, objeto de sua dissertação, sobre a participação da sociedade no monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância.

A pesquisa teve como principal objetivo investigar a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância, de forma a sugerir possíveis melhorias nesse processo com vistas à eficiência, eficácia e efetividade do programa.

Diante disso, foi analisado como é feito o monitoramento do Proinfância e estudadas as diferentes formas disponíveis de participação da sociedade no monitoramento do programa verificando-se, através de entrevistas com técnicos do FNDE e com participantes de fóruns de educação infantil, como é realizada a participação da sociedade no processo de monitoramento dos programas e projetos educacionais coordenados pela instituição.

A partir do conhecimento adquirido através dos diferentes instrumentos utilizados no trabalho acadêmico e em razão da triangulação dos dados das diferentes fontes, possibilitou-se a chegada de conclusões as quais foram divididas em dois grupos, sendo eles: identificação de adversidades nas informações que tendem a ser prejudiciais para a realização do monitoramento do Proinfância e; atual contribuição da sociedade no monitoramento do programa.

As conclusões do primeiro grupo relataram que, apesar de uma boa gestão de processos realizada no monitoramento do programa educacional ora estudado, tal monitoramento trabalha, muitas vezes, com dados e informações desatualizadas, inverídicas e imprecisas, o que pode resultar na avaliação errônea do que está sendo analisado e comprometer todo o processo de monitoramento.

As principais adversidades detectadas foram: informações e dados desatualizados no sistema; informações e dados sobre o local de construção da obra em desacordo com a realidade; informações e dados incompletos; informações e dados repetidos; informações incorretas sobre o *status* de execução da obra e; informações e dados copiados de outras obras.

Por sua vez, as conclusões sobre a atual contribuição da sociedade no monitoramento do Proinfância demonstraram que, apesar desta ser uma das fontes de informações utilizadas no monitoramento do programa, sua contribuição ainda é extremamente baixa ao ser comparada com as demais fontes.

Dentre os motivos identificados para essa baixa contribuição estão: limitações dos canais existentes entre a sociedade e a Autarquia; falta de publicidade desses canais; necessidade de aperfeiçoamento do fluxo processual das informações advindas da sociedade na área técnica responsável pelo monitoramento do Proinfância e; falta de realização de *benchmarking* e falta de interatividade entre as áreas responsáveis pelo monitoramento dos diversos programas do FNDE, de modo a trocar vivências e experiências sobre o tema.

Diante dos resultados encontrados na pesquisa acadêmica ora relatados e pela real possibilidade e potencialidade da sociedade tornar-se uma verdadeira aliada no monitoramento do programa, a um custo módico, possibilitando aumentar e melhorar os dados utilizados no acompanhamento do Proinfância e fomentar o *accountability*, transparência e relação democrática do programa, esta nota técnica tem por objetivo sugerir propostas de melhorias que viabilizem a participação social e, conseqüentemente, a melhoria do monitoramento do Proinfância.

De forma a melhor organizá-las e possibilitar suas implementações em diferentes etapas, as propostas foram divididas e serão apresentadas em 5 (cinco) categorias diferentes, sendo essas: Disseminação de boas práticas e compartilhamento de experiências; Melhoria dos canais de comunicação existentes entre a sociedade e o FNDE; Criação de novos meios (canais) de participação da sociedade com a Autarquia; Redesenho do fluxo de tratamento dos dados advindos da sociedade no âmbito interno da Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais – CGIMP e; Publicidade dos meios de participação da sociedade.

8.1 Disseminação de boas práticas e compartilhamento de experiências

Ao realizar a pesquisa sobre a participação da sociedade, verificou-se que os diferentes programas educacionais estudados, sendo eles Proinfância, Programa Nacional de

Alimentação Escolar – PNAE e Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD, contam com experiências e maturidades de monitoramento com a participação social distintos um dos outros.

O FNDE, por ter a responsabilidade de realizar a gestão e o monitoramento de diferentes programas educacionais, tem a oportunidade de contar, dentro da mesma instituição, com experiências tanto bem-sucedidas quanto malsucedidas que podem ser replicadas ou evitadas nas coordenações responsáveis pelo monitoramento de suas políticas públicas educacionais.

Entretanto, ao realizar as entrevistas com os participantes da pesquisa, ficou evidenciado que a troca de informações e experiências entre as equipes ainda é insatisfatória e a disseminação de boas práticas entre as coordenações de monitoramento ainda é precária.

Dessa forma, a primeira sugestão desta nota técnica é a realização de encontros trimestrais ou semestrais entre as coordenações gerais e equipes de monitoramento dos programas educacionais do FNDE a fim de que experiências sejam compartilhadas entre os diversos programas e novas ideias surjam em conjunto, de forma sinérgica.

Na mesma esteira, também se recomenda não só olhar internamente, para dentro da instituição, mas também que integrantes da Autarquia participem de encontros interministeriais sobre o tema e realizem *benchmarking* dentro e fora do Brasil, oportunizando compreender e aprender como o controle social é realizado em outros países, de forma a melhorar a participação da sociedade no monitoramento dos programas do órgão.

8.2 Melhoria dos canais de comunicação existentes entre a sociedade e o FNDE

A pesquisa realizada estudou todos os meios de comunicação e interação entre a sociedade e o FNDE relacionadas não só ao Proinfância, mas também ao PNAE e ao PNLD e chegou-se à conclusão que, apesar de fundamentais, os meios hoje existentes no Proinfância necessitam ser aprimorados. Dessa forma, sugere-se os seguintes aperfeiçoamentos:

- No portal de transparência pública do SIMEC recomenda-se conter informações mais completas e diversificadas como, por exemplo o registro de todas as vistorias das obras ao invés de somente a última vistoria cadastrada no SIMEC pelo fiscal.

Recomenda-se, também, criar *chat* (ou qualquer outro meio interativo entre o cidadão e a Autarquia) de forma que a sociedade possa compartilhar dados, contribuir com informações sobre as obras em execução do Proinfância ou requisitar informações porventura não disponibilizadas no Transparência Pública.

- No serviço de ouvidoria do FNDE aconselha-se a ampliação do serviço de atendimento ao cidadão via telefone inclusive aos finais de semana, dias que geralmente as pessoas têm mais disponibilidade de tempo para realizar ligações.
- No serviço de ouvidoria também é oportuno manter o serviço do Fale Conosco, via portal do FNDE, operante. Diante disso, é aconselhável verificar a funcionalidade da ferramenta e realizar sua manutenção de forma constante.

8.3 Criação de novos meios (canais) de participação da sociedade com a Autarquia

O estudo demonstrou não só a necessidade de aprimoramento dos canais de comunicação e participação entre o cidadão e o FNDE já existentes, como também a carência de novas alternativas para que essa proximidade seja mais efetiva.

Dessa forma, instrui-se a criação de novos meios que envolvam e potencializem a participação da sociedade no monitoramento do programa, cujas propostas serão compartilhadas abaixo.

8.3.1 FNDE itinerante e realização de oficinas

A missão institucional do FNDE é prestar assistência técnica e financeira, além de executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos. Desse modo, o FNDE está presente, executando seus diversos programas educacionais, em todas as unidades federativas do Brasil.

De forma a aumentar o elo de parceria entre a sociedade e a instituição, é importante que a Autarquia esteja presente nas diversas regiões brasileiras não só por meio de seus programas, mas também representada pelos seus colaboradores, de forma a potencializar a comunicação e o cuidado com o cidadão beneficiário de suas políticas públicas.

Portanto, recomenda-se a criação de um espaço itinerante com técnicos do FNDE dos mais diversos programas da Autarquia realizando atendimentos; recebendo denúncias, reclamações e sugestões da sociedade; compartilhando informações; publicitando os diferentes canais de interação com o público e, sobretudo, incentivando a participação da sociedade no monitoramento dos programas relacionados ao FNDE.

Tal espaço itinerante pode percorrer as diferentes regiões do país, seguindo critérios de vulnerabilidade educacional e logístico, e com calendário fixado de conhecimento público.

Além disso, o FNDE pode aproveitar a oportunidade desse contato direto com o cidadão e realizar oficinas que estimulem e fomentem a participação social no monitoramento de seus programas.

8.3.2 Participação em conferências e realização de encontros com os fóruns de educação infantil

Os fóruns de educação infantil são espaços de diálogo entre a sociedade e o Estado, surgidos a partir de movimentos sociais em prol de uma educação infantil pública de qualidade, tendo como principais objetivos a discussão, o auxílio e a propositura de caminhos que possibilitem a valorização da infância e da criança, mobilizando e articulando as diversas pessoas da sociedade e instituições comprometidas com a educação infantil.

Com isso, é de extrema importância que as equipes de gestão e de monitoramento do Proinfância estreitem seus relacionamentos com os diferentes fóruns de educação infantil espalhados no território brasileiro.

Essa aproximação pode ser realizada através da participação da Autarquia em eventos, audiências, seminários e webnários de forma a fomentar a troca de experiências entre os servidores do FNDE e os integrantes dos fóruns.

Esse envolvimento com os fóruns tende a contribuir para o monitoramento do Proinfância devido a instituição poder debater assuntos correlatos a execução do programa e possibilitar que os colaboradores do FNDE possam receber *feedbacks* e sugestões de melhorias no Proinfância por esses representantes da sociedade civil.

8.3.3 Criação do conselho do Proinfância ou aproveitamento de conselhos já existentes em outros programas

Conforme verificado nas entrevistas realizadas no trabalho acadêmico, alguns programas e fundos educacionais contam com conselhos que auxiliam as equipes de monitoramento do FNDE no controle e na fiscalização dos recursos públicos repassados pela Autarquia aos entes federados.

São os casos, por exemplo, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS FUNDEB e dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs.

De acordo com a percepção compartilhada pelos técnicos entrevistados que realizam o monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, as contribuições dos CAEs são de fundamental importância para o monitoramento do programa, de forma a aumentar a quantidade e a qualidade das informações relacionadas à merenda escolar e ao controle dos recursos do programa.

Diante do *feedback* e das experiências positivas sobre a integração de conselhos ao monitoramento dos programas do FNDE que já os utilizam, sugere-se a criação do Conselho do Proinfância - COPRO ou do Conselho de Obras Públicas Educacionais - COPE, abrangendo não só as obras das creches do Proinfância, como também as obras das escolas e quadras escolares do Plano de Ação Articulada – PAR.

Figura 34 – Sugestão das logos do Conselho do Proinfância e do Conselho de Obras Públicas Educacionais.



Fonte: Elaboração do autor.

Tomando como base a composição dos CAEs e de forma a possibilitar a participação de todos os interessados, o conselho do Proinfância poderá ser constituído por representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação, discentes, entidades civis, pais de alunos e habitantes locais.

Também se recomenda que, até a criação desses conselhos, seja objeto de estudo adicional a atribuição do acompanhamento das obras do Proinfância a conselhos sociais já constituídos com a competência de auxiliar o monitoramento de outros programas educacionais de gestão do FNDE.

8.3.4 Criação de aplicativo social para o monitoramento do Proinfância.

De acordo com o IBGE (2022), o número de domicílios com acesso à internet chegou a 90% em 2021. Em números absolutos, atualmente são mais de 65,6 milhões de residências conectadas a rede mundial de computadores. Dentre os dispositivos com acesso à internet, o celular se destaca como o principal equipamento utilizado para acessar a web, sendo utilizado em 99,5% das vezes.

Nesse sentido, segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2022), hoje, no Brasil, existem mais *smartphones* do que habitantes, sendo 242 milhões de aparelhos em uso para 214 milhões de habitantes.

Ao adicionarmos outros dispositivos portáteis como notebooks e *tablets* a esses números, o quantitativo salta para 352 milhões de dispositivos no Brasil conectados à internet, o equivalente a 1,6 aparelhos por pessoa.

Devido a essa crescente popularização da internet e dos dispositivos móveis conectados à rede, a participação social mediante a utilização de aplicativos para celulares tornou-se algo factível e promissor nos últimos anos.

Nesse sentido, a Diretoria de Tecnologia e Informação do FNDE – DIRTI, atenta às mudanças e à popularização tecnológica da sociedade brasileira, investiu, no período de 2017 a 2019, R\$ 6.597.750,03 no desenvolvimento de aplicativos voltados para o monitoramento dos programas educacionais do FNDE. Porém, ressalta-se que nenhum desses aplicativos é destinado ao auxílio do monitoramento de obras.

Tabela 2 – Investimentos do FNDE no desenvolvimento de aplicativos entre 2017 e 2019.

Aplicativo	Área demandante	Situação	Valor Total
e-PNAE	DIRAE/CGPAE	Disponível na Lojas de Aplicativos	R\$ 1.733.828,45
PNAE Monitora	DIRAE/CGPAE	Em homologação	R\$ 2.907.846,34
SIGPC na Mão	DIFIN	Disponível nas Lojas de Aplicativos	R\$ 693.976,66
Painel Mobile	PRESIDÊNCIA	Disponível na Loja do FNDE	R\$ 1.386.045,38
Confere Aí	DIRAD/CGARC	Em homologação	R\$ 272.332,80
Total Geral			R\$ 6.597.750,03

Fonte: FNDE.

Dessa forma, por ainda não ter sido desenvolvido para o programa, e por acreditar que sua existência será de grande potencial, visto que permitirá melhorar a qualidade do acompanhamento das obras, além de poder ser de grande aceitabilidade pelo cidadão devido ao seu fácil acesso e disponibilidade 24 horas por dia, 7 dias por semana, recomenda-se a criação de aplicativo destinado à sociedade para o monitoramento do Proinfância.

A criação desse aplicativo visará não só a transparência dos dados relacionados às obras do programa, mas também disponibilizará a oportunidade de o cidadão se tornar um grande aliado da instituição ao possibilitar que ele compartilhe fotografias e informações relacionadas às creches em construção em sua rua, bairro ou cidade.

O aplicativo, por ora denominado SimeCidadão, possibilitará que a equipe de monitoramento do Proinfância, possa trabalhar com dados e informações advindos da sociedade, possibilitando dirimir as adversidades identificadas e relacionadas aos dados utilizados no monitoramento do programa.

Figura 35 – Sugestão da logo do aplicativo SimeCidadão.



Fonte: Elaboração do autor.

De forma a tornar o aplicativo interessante aos olhos do cidadão e importante para a realização do monitoramento do programa por parte da equipe técnica da Autarquia, sugere-se as seguintes propostas de funcionalidades no *app*:

- Visualização pelos usuários, de mapas do Brasil, dos estados e dos municípios, de forma a facilitar a identificação da localização exata em que as creches estão sendo construídas, com o percentual de execução da obra e a data da última vistoria realizada.
- Possibilidade de, no caso de o usuário identificar a construção de alguma obra que não esteja visível no mapa, o mesmo possa realizar uma denúncia ao FNDE de forma que os técnicos averiguem se a obra está sendo executada em local divergente do pactuado.
- Possibilidade de o cidadão fotografar a obra e compartilhar a fotografia com o FNDE, com o município e com a sociedade.

- Criar campo que permita que o usuário sinalize dados como: se a obra está sendo executada no local descrito; se há placa na obra informando os dados de início e conclusão e; se há pessoas trabalhando na localidade, dentre outras informações.
- Inserir por meio do aplicativo, o georeferenciamento e a data das fotografias registradas e compartilhadas pelo cidadão, de forma que a equipe técnica do FNDE consiga comprovar a real localização da execução da obra.
- Possibilidade de o cidadão “seguir” uma obra, recebendo notificações a cada nova atualização relacionada a ela, como por exemplo: nova vistoria inserida pelo fiscal da obra; evolução no percentual de sua execução; recursos repassados do FNDE ao ente; entre outros.
- Capacidade de o cidadão visualizar todas as informações e vistorias já realizadas na obra, de forma que o cidadão consiga verificar sua evolução, e possibilite auxiliar o FNDE na verificação se a obra de fato está em execução, independentemente de seu “*status*” no SIMEC.
- Existência de campos que possibilitem a sociedade interagir com o FNDE e solicitar demais informações sobre determinado termo de compromisso, de forma que a Autarquia forneça essas informações no mesmo prazo estipulado no canal FalaBR.
- Possibilitar que o cidadão avalie a construção das creches após sua conclusão, tornando o aplicativo não só de monitoramento, mas também de avaliação.
- Existência de funcionalidades para que a sociedade possa assinalar se a creche construída está em atividade, possibilitando que o Governo Federal cobre do ente não só a construção, mas também o funcionamento da unidade educacional.
- Possibilidade de o usuário da creche realizar críticas sobre a arquitetura da edificação, de forma que essa informação possa ser utilizada como *feedback* para a equipe que realiza os projetos das unidades educacionais.
- Criação de campos que permitam que o cidadão sinalize se com o passar do tempo, após a conclusão da obra, algum item está danificado, de forma a

possibilitar a assinatura de novos termos de compromissos entre o FNDE e o ente federado visando eventuais reformas da creche.

Ademais, cumpre ressaltar que o aplicativo, após seu funcionamento, poderá ser utilizado tanto para as obras do programa Proinfância, bem como para os programas de construção de escolas e quadras escolares do PAR, também monitoradas pelo FNDE, e com seus devidos ajustes, para programas de construção de obras públicas em geral.

8.4 Redesenho do fluxo de tratamento dos dados advindos da sociedade no âmbito interno da Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais – CGIMP

A Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais - CGIMP, coordenação responsável pelo monitoramento do Programa Educacional Proinfância, tem dentre suas atribuições a responsabilidade do diálogo e do tratamento de informações recebidas e fornecidas às pessoas externas à organização, dentre elas a sociedade.

A locação dessa atribuição nessa Coordenação Geral favorece uma melhor prestação de informações aos seus solicitantes, bem como possibilita que a equipe técnica, composta por arquitetos e engenheiros, seja abastecida de dados originados pela sociedade de forma a melhor monitorar o programa.

Entretanto, ao realizar a pesquisa acadêmica anteriormente citada, chegou-se à conclusão que, por vezes, dados e informações compartilhados pela sociedade não chegam até o conhecimento da equipe técnica responsável pelo monitoramento das obras do programa e, com isso, desperdiça-se a oportunidade de um melhor acompanhamento e gestão dessa política pública.

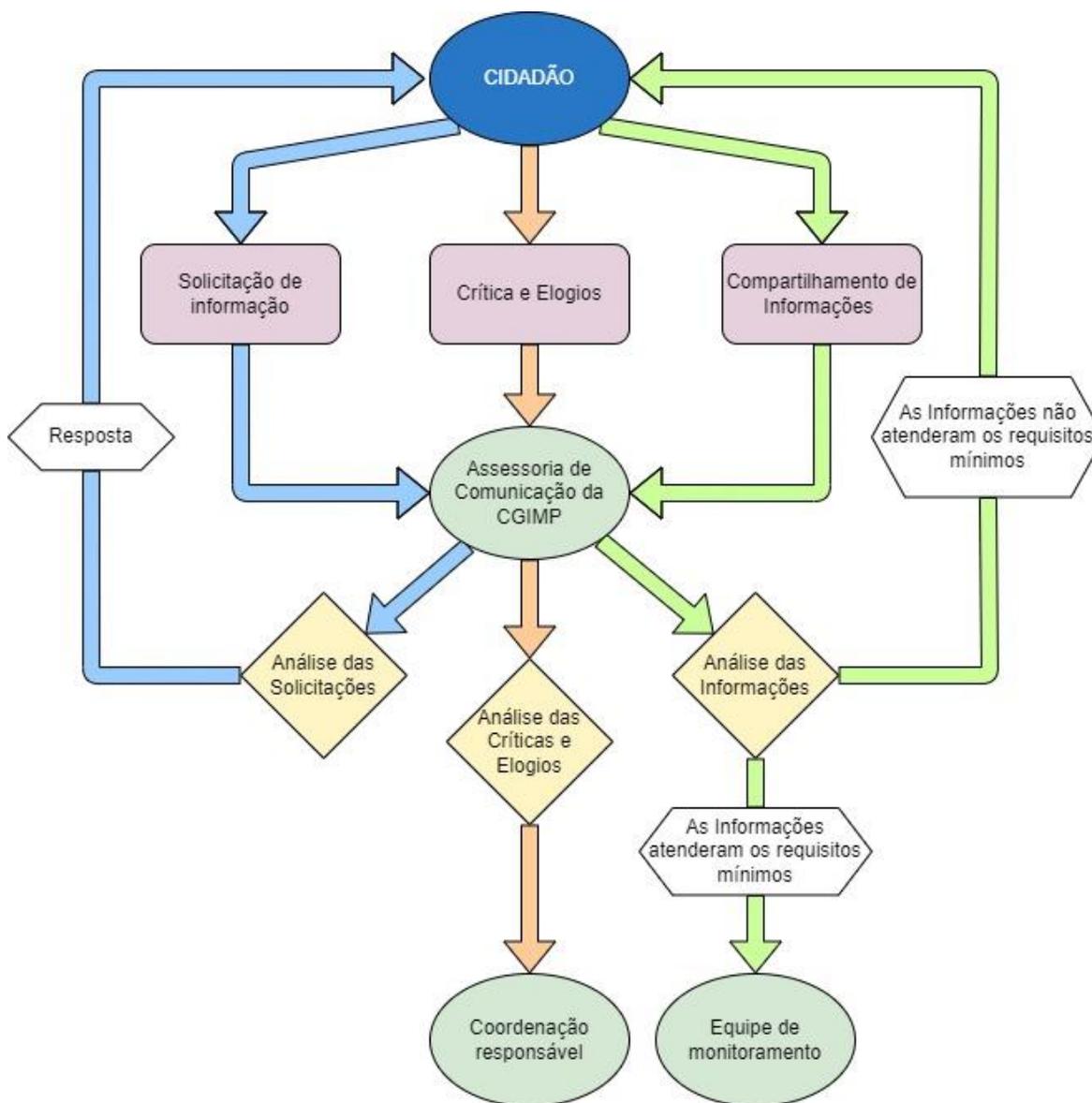
Desse modo, recomenda-se a implantação de novos fluxos, realizados a depender se as informações são solicitadas ou se são compartilhadas pelo cidadão, ao qual apresenta-se a seguinte sugestão:

Nos casos de solicitação de informações pelo cidadão: A demanda deve ser recebida e tratada pela própria equipe de comunicação da CGIMP. Desse modo, as informações requeridas poderão ser encaminhadas ao usuário final de forma mais célere.

Para os casos de críticas e elogios: A demanda deve ser recebida pela equipe de comunicação da CGIMP e encaminhada para as pessoas ou coordenações responsáveis, conforme o caso.

Por fim, nos casos de fornecimento e compartilhamento de informações pelo cidadão: A demanda deve ser recebida pela equipe de comunicação da CGIMP, verificado se contempla os requisitos mínimos necessários e, caso os contenha, a mesma deverá ser repassada para a equipe técnica de monitoramento de forma que os dados para realizar as ações devidas possam ser utilizados e acarrete, conseqüentemente, em melhoria do acompanhamento da política pública.

Figura 36 – Proposta de fluxo de tratamento dos dados advindos da sociedade no âmbito interno da CGIMP.



Fonte: Elaboração do autor.

Espera-se que com a implantação desses novos fluxos haja uma melhor eficiência na gestão e na otimização da utilização dos dados, tão importantes para o monitoramento do programa.

8.5 Publicidade dos meios de participação da sociedade

Por fim, considera-se que a integração entre as equipes do FNDE, a melhoria dos canais existentes de comunicação entre a Autarquia e a sociedade, a criação de novos canais e o aperfeiçoamento do fluxo interno da CGIMP são fundamentais para a participação do cidadão e para a evolução do monitoramento do programa. Porém, essas ações, apesar de essenciais, devem ser acompanhadas pelo engajamento da sociedade.

Ante o exposto, para que o engajamento seja possível, o cidadão, de antemão, deve ter ciência de seus direitos diante as políticas públicas educacionais. Além disso, também deve ter conhecimento das opções disponíveis para que ele possa participar do monitoramento dessas políticas.

Dessa forma, faz-se necessário a publicidade dessas informações por novos e diferentes meios, de forma que tal conhecimento chegue e seja acessível a toda comunidade.

Posto isto, propõe-se a seguir diferentes estratégias e modos de publicidade e difusão dos canais destinados ao monitoramento do Proinfância pela comunidade, aos quais recomendamos suas implementações.

8.5.1 Site do FNDE

Atualmente, ao entrar no site da Autarquia, encontramos informações sobre o programa Proinfância, porém verificou-se que os dados lá disponibilizados são sucintos e voltados aos gestores municipais interessados em aderir ao programa.

Destarte, sugere-se que sejam disponibilizados no sítio da instituição dados e informações mais completos e voltados para o cidadão. Além disso, aconselha-se a inserção de links convidando a comunidade a participar do monitoramento do programa através dos meios (canais) de participação da sociedade existentes e propostos nessa nota técnica.

Figura 37 – Portal do FNDE na internet.



Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br>

8.5.2 Sites dos municípios que aderiram ao programa

Ao realizar a adesão ao programa, o ente, através da assinatura do termo de compromisso, compromete-se a cumprir algumas exigências contratuais, de forma a possibilitar a melhor execução do programa e melhor gestão da construção do objeto pactuado.

Dentre as exigências contratuais estão a obrigatoriedade de o ente inserir no SIMEC todos os documentos relacionados à licitação e à contratação da obra, inserir as notas fiscais dos pagamentos realizados à construtora, anexar o relatório fotográfico das vistorias executadas e realizar a prestação de contas até 60 dias após a conclusão da obra.

Devido à importância desses itens e sua previsão no termo de pactuação, os seus descumprimentos poderão acarretar em impedimento de novos repasses financeiros e necessidade de restituição financeira ao Tesouro Nacional dos recursos já repassados.

Nesse sentido, devido à importância da transparência e da melhoria que o monitoramento dessa política pública tende a ganhar com a participação social, aponta-se

como de grande valia a inserção no termo de compromisso a exigência de que o ente publique e disponibilize os canais de participação da sociedade em seus sites e em suas redes sociais.

Dessa forma, a divulgação dos canais de participação da sociedade no programa Proinfância se multiplicará pelos milhares de sites e perfis oficiais dos entes que aderiram ao programa.

8.5.3 Criação e utilização de *QR CODE*

O *QR CODE* – *Quick Response Code*, ou em português Código de Resposta Rápida, foi criado em 1994 para substituir o antigo código de barras, geralmente utilizado nos supermercados.

Com o passar dos anos, sua utilização se expandiu e hoje é encontrado no dia-a-dia da população nos mais diversos locais e situações como, por exemplo, nos restaurantes para acessar os cardápios ou nas propagandas de televisão para acessar os *websites* das marcas.

A utilização dessa ferramenta tem grandes vantagens como o seu baixo custo para criação, a gratuidade para o usuário, além da sua facilidade de uso, visto que pode ser escaneado por qualquer câmera fotográfica de dispositivo móvel, seja ele celular, *tablet* ou computador portátil.

Dessa forma, a criação de um *QR CODE* mostra-se de grande potencial para o auxílio da expansão na utilização dos canais de comunicação entre a sociedade e o FNDE.

À vista disso, foi criado um *QR CODE* que poderá ser utilizado das mais diferentes formas, possibilitando que o cidadão ao apontar a câmera de seu celular consiga assistir vídeos explicativos ensinando a importância do programa e as diferentes formas de participação da sociedade em seu monitoramento, bem como possibilitará acessar, de forma rápida e segura, os diferentes canais disponíveis para participação social.

Figura 38 – *QR Code* criado para divulgação e acesso as diferentes formas de monitoramento social do programa.



Digitalize-me!

Fonte: Elaboração do autor.

8.5.4 Criação de personagem

Personagens ou mascotes são fortes conectores entre as pessoas e uma marca ou uma ação. Seu grande objetivo é criar uma personificação de algo, despertando sensações de empatia, amizade e confiança, possibilitando uma divulgação mais persuasiva e com maior receptividade do público.

Muitos cidadãos são instigados por estímulos visuais, respondendo melhor a imagens do que a textos escritos e isso tem muita influência em uma ação com potencial reconhecimento do público.

Desse modo, e de forma a gerar uma maior identificação com os valores das ações relacionadas ao monitoramento social e gerar um vínculo afetivo de interesse e empatia das pessoas com essas ações, foi criado o personagem que representa o *app* SimeCidadão e os demais canais de comunicação entre a sociedade e o FNDE.

Figura 39 – Simeczinho



Fonte: Elaboração do autor.

O seu nome sugestivo é Simeczinho, de forma a fazer referência ao *app* SimeCidadão e ao SIMEC, principal sistema utilizado no monitoramento do programa Proinfância.

A criação do personagem foi inspirada em todas as crianças que são e serão beneficiadas pelo programa e tem o intuito de que o cidadão não pense a construção da creche tão somente como uma construção de edificação, mas também que visualize um local de oportunidades para todas as crianças que necessitam de uma assistência e de uma educação de qualidade.

8.5.5 Criação de vídeo explicativo

A criação de QR Code e personagem, de forma a impulsionar as ações de publicidade dos canais de comunicação entre o FNDE e o cidadão, possibilita pensarmos em diferentes meios de difusão desses canais.

Um deles é a criação de vídeos explicativos, transmitindo muita informação por meio de imagens, sons, músicas e animações, gerando estímulos que auxiliam a atrair a atenção do cidadão de forma a engajá-lo.

Dessa forma, foi criado um vídeo explicativo sobre como a sociedade pode auxiliar no monitoramento do Proinfância através do *app* SimeCidadão, convidando a participação de todos e explicando o funcionamento do aplicativo.

O vídeo, realizado a partir de animações gráficas, visa facilitar a comunicação com o cidadão e explica de forma fácil, animada e didática um pouco do funcionamento do *app*, buscando que o usuário final, ou seja, o cidadão, tenha interesse em utilizá-lo e participe do monitoramento social.

Figura 40 – Cena retirada do vídeo explicativo criado para divulgação do *app* SimeCidadão.



Fonte: Elaboração do autor.

O vídeo elaborado poderá ser transmitido em propagandas televisivas do Governo Federal, estadual e municipal; além de poder ser disponibilizado no site do FNDE e nos sites dos entes que aderiram ao programa e; postados e compartilhados nas mais diversas plataformas digitais, como o *youtube*, *Instagram*, *facebook* e *WhatsApp*.

8.5.6 Placa das obras do FNDE

De acordo com as regras do CAU e do CREA, qualquer obra deverá conter, desde seu início até o seu término, uma placa de identificação contendo informações como o responsável técnico da obra, a data de início dos trabalhos e a previsão de sua finalização.

Nas obras públicas isso não é diferente e todas as obras do Proinfância contêm placas de identificação de acordo com modelo exigido e disponibilizado pelo FNDE, contendo, dentre outras informações, qual a obra que está sendo ali construída, qual o valor da construção daquela creche, quem são os responsáveis pela sua construção e qual o prazo para sua conclusão.

Figura 41 – Placa de identificação em obra do Proinfância.



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC

Isto posto, identificou-se a placa da obra como um verdadeiro painel de oportunidades para o convite de participação da sociedade no monitoramento daquela creche.

As pessoas que passam por essas placas todos os dias e, conseqüentemente, por essas obras, são habitantes dessas regiões e possivelmente potenciais usuários dessas edificações, ou seja, são os maiores interessados na construção e conclusão dessas unidades escolares, além de visualizarem o andamento da obra de forma constante.

Com isso, recomenda-se um novo modelo de placa de obras para a construção das obras do Proinfância contendo, além das informações já existentes, o mascote Simeczinho, o convite para o cidadão participar do monitoramento daquela obra e o *QR Code* que direcione o cidadão para mais informações do Proinfância e para os canais de participação social, conforme sugerido na imagem a seguir.

Figura 42– Sugestão de novo modelo de placa de obra para o Proinfância.



Fonte: Elaboração do autor.

8.5.7 Livros didáticos

Além do Proinfância, o FNDE é responsável pela gestão e monitoramento de diversos programas e projetos educacionais, dentre eles o Programa Nacional do Livro e Material Didático – PNLD.

O PNLD realiza um conjunto de ações para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias destinadas aos professores e alunos das redes escolares públicas de educação básica do País.

De acordo com os dados estatísticos disponibilizados pelo FNDE (2022), entre 2017 e 2020 mais de 600 milhões de materiais didáticos foram distribuídos para mais de 127 milhões de alunos.

Tabela 3 – Quantitativo de materiais didáticos distribuídos pelo FNDE entre 2017 e 2020.

Ano da distribuição	Alunos beneficiados	Total de exemplares distribuídos
2020	32.010.093	172.571.931
2019	35.177.899	126.099.033
2018	31.137.679	153.899.147
2017	29.416.511	152.351.763
Total dos 4 anos	127.742.182	604.921.874

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>

Diante desses dados, observa-se que o material didático está presente em milhões de lares brasileiros e vem sendo utilizado diariamente pelos milhões de estudantes beneficiados pelo programa. Dessa forma, verificou-se que o material distribuído pode se tornar uma grande oportunidade para a divulgação dos diversos programas educacionais e de seus canais de participação social.

À vista disso, sugere-se a inserção de uma página, no início ou no final dos materiais distribuídos, com informações sobre os diversos programas educacionais de gestão do FNDE e do Ministério de Educação, com *QR Codes* e endereços eletrônicos, de forma que o cidadão possa acessar, conhecer um pouco mais sobre os programas e participar de seus monitoramentos.

8.5.8 Ônibus escolares

Outro programa educacional que se destaca dentre os tantos gerenciados e monitorados pela Autarquia é o Programa Caminho da Escola. Este programa visa viabilizar o acesso seguro e confortável das crianças às escolas através da padronização e ampliação da frota de veículos escolares nas redes municipais, estaduais e distrital de educação.

Figura 43– Ônibus escolares do programa caminho da escola.



Fonte: <https://odiariodovale.com/prefeituras-e-secretarias-de-educacao-estadual-de-sao-paulo-ja-podem-comprar-onibus-escolares-pelo-programa-caminho-da-escola-para-2022/>

Assim como no programa do livro didático, visualizou-se esse programa como uma excelente oportunidade para disseminação dos canais de comunicação entre a comunidade e o FNDE.

Diariamente, ao circular pelas cidades, pode-se verificar que diversas empresas alugam o espaço localizado na traseira dos ônibus urbanos para realizarem publicidade de suas marcas e de seus produtos.

Esse tipo de publicidade, chamada de *busdoor*, interessa bastante aos publicitários devido esses veículos estarem sempre em movimento e transitarem por diferentes partes da

cidade, conseguindo, assim, disseminar a mensagem desejada para um grande quantitativo de pessoas.

Os ônibus escolares do Caminho da Escola, apesar de conterem esse grande potencial, não utilizam esse espaço em benefício dos programas da instituição, dessa forma sugere-se o uso do *busdoor* nos veículos do programa, de forma a tornar mais público os canais de monitoramento social dos programas do FNDE, conforme sugestão abaixo.

Figura 44– Sugestão de publicidade a ser utilizada no *busdoor* nos ônibus do programa caminho da escola.



Fonte: Elaboração do autor.

8.5.9 Interconexão entre aplicativos

Conforme apontado no item 8.3.4 desta nota técnica, a Diretoria de Tecnologia e Informação do FNDE – DIRTÍ vem trabalhando nos últimos anos na criação e desenvolvimento de diferentes aplicativos voltados ao monitoramento dos programas educacionais gerenciados pela Autarquia.

Alguns desses aplicativos, como o e-pnae, já estão em funcionamento e sendo utilizados pelos cidadãos de forma a possibilitar um melhor monitoramento do programa educacional.

Diante disso, já existem pessoas que utilizam aplicativos para a realização do monitoramento social dos programas do FNDE e, com isso, acredita-se que a interconexão desses aplicativos, criando links que levam o usuário a acessar os demais *apps* de monitoramento social, possibilitará o aumento do número de usuários em todos os aplicativos desenvolvidos pela Autarquia.

Figura 45– Aplicativo de monitoramento social SimeCidadão



Fonte: Elaboração do autor.

8.5.10 Divulgação dos dados do Relatório de Produtividade da CGIMP

A CGIMP, de forma a organizar melhor seus dados relacionados a produtividade dos processos de monitoramento das obras do Proinfância e do PAR, criou em 2022, seu relatório de Produtividade através do *Business Intelligence* – BI.

O relatório de produtividade, atualizado semanalmente, contém todas as informações relacionadas às ações realizadas pelas equipes de monitoramento da Coordenação.

Dessa forma, ao acessar esse relatório, o usuário pode encontrar informações sobre: análises de deferimento de desembolso; análises de prorrogações de termos de pactuação;

análises de inconformidades na execução das obras; quantitativo de assistências técnicas realizadas aos entes federados via reuniões, telefonemas ou e-mails realizados; quantitativo de respostas aos órgãos de controle e; quantitativo de supervisões realizadas *in loco*.

Essa ferramenta vem se tornando muito útil para gestão e transparência dos serviços realizados no âmbito da Coordenação, porém, observa-se que sua divulgação tem se limitado ao âmbito interno da Autarquia e, em alguns casos, para disponibilização aos órgãos de controle em eventuais ações de auditoria.

Portanto, com o intuito de dar maior publicidade e transparência aos processos da Coordenação relacionados a política pública do Proinfância, recomenda-se a publicação do relatório de produtividade CGIMP em todos os canais (meios) disponíveis e propostos nesta nota técnica.

Desse modo o cidadão terá acesso, não só aos dados relacionados aos resultados parciais e finais do Proinfância, como também aos dados de todas as ações relacionadas ao programa educacional, permitindo um melhor acompanhamento da política pública.

Figura 46– Relatório de produtividade da CGIMP.



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

8.6 Considerações finais da nota técnica

Por fim, acredita-se que o cidadão, maior beneficiário da política pública, pode se tornar o maior aliado no monitoramento do Proinfância.

Dessa forma, entende-se que a implementação das estratégias aqui propostas permitirá a melhoria das ações de acompanhamento e monitoramento do programa e, conseqüentemente, possibilitará que os resultados dessa política pública se tornem mais eficientes, eficazes e efetivos, além de ensejar um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania, contribuindo para a aproximação da sociedade com o Estado.

Ademais, acrescenta-se que as ações realizadas no âmbito do Proinfância e aqui propostas poderão ser disseminadas em outras coordenações e programas de gestão do FNDE, bem como nas demais políticas públicas federais, estaduais e municipais. Dessa forma, diante disso, nos colocamos à disposição para qualquer debate e disseminação de experiências sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, Maristela, (Org.). **Para que, e para quem e por quê. Educação Infantil.** Campinas: Alínea, 2006.

ARROYO, M. G. **Políticas educacionais e desigualdades:** à procura de novos significados. Educ. Soc. [online]. Vol.31, n.113. 2010. pp.1381-1416. Disponível em: [<https://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/17.pdf>]. Acesso em: 03 jun. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

BARRADAS, Leilane Mendes. **O Proinfância e a Meta 1 do PNE:** políticas públicas em direções contrárias. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2019.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Cláudia. Controle social e acesso à informação: **O papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção.** Aracaju. Interfaces Científicas, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Visão Geral da execução da despesa pública.** Brasília, DF. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas> . Acesso em: 24 abr. 2021

BRASIL - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - **CONSOCIAL** – Relatório Final. Brasília (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: 10 set. 2021.

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: 8 set. 2021.

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: 9 set. 2021.

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: 9 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** 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: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 6, de 24 de abril de 2007.** Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. Conselho Deliberativo. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **RESOLUÇÃO/CNE/CEB Nº 3, de 3 de agosto de 2005.** Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb003_05.pdf. Acesso em: 22 set. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. **RESOLUÇÃO/CNE/CEB Nº 6, de 20 de outubro de 2010.** Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6886-rceb006-10&Itemid=30192. Acesso em: 22 set. 2021.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas pública:** uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro. FGV editora, 2016.

COBB, R; ELDER, C. **Participation in American politics:** the dynamic of agenda building. Public Choice, Vol. 14. P. 157 -159, 1973.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativos, quantitativo e misto.; tradução Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva - 3. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2010.

DOWBOR, Monika; CARLOS, Euzeneia e; ALBURQUERQUE, Maria do Carmo. **As origens movimentistas de políticas públicas:** proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 105, p. 47-80, 2018 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n105/1807-0175-1n-105-47.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2020.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy.** Pearson. 15ª edição. Florida. 2017

ELMORE R. **Organizational models of social program implementation.** Public Policy,

1978, p.187.

ESPÍRITO SANTO, Igor Proença do. **Participação Social nas Diretrizes de Gestão e Manejo da Estação Ecológica de Águas Emendadas**. 2016. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural). Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2016.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Brasília – DF, IPEA publicações. 2000.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. **Brasil tem mais smartphones do que habitantes**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-tem-mais-smartphones-que-habitantes-aponta-fgv/#:~:text=S%C3%A3o%20242%20milh%C3%B5es%20de%20celulares,a%201%2C6%20por%20pessoa>. Acesso em: 10 dez. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (Brasil). **Ouvidoria**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/ouvidoria>. Acesso em: 13 ago. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (Brasil). **Programas do Livro**. Disponível em: www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro. Acesso em: 30 set. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (Brasil). **Proinfância**. Disponível em: www.fnde.gov.br/programas/proinfancia. Acesso em: 10 set. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (Brasil). **Relatório de Auditoria Interna nº3/2020**. Modelo de Monitoramento aplicado às Políticas Públicas. Brasília, 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (Brasil). **Relatório de Gestão**. Brasília, 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (Brasil). **Relatório empresas de supervisão**. Brasília, 2022.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Brasília, IPEA, 2001.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre, UFRGS, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Internet já é acessível em 90,0% dos domicílios do país em 2021**. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021#:~:text=Internet%20chega%20a%2090%2C0,%25%20para%2092%2C3%25>. Acesso em: 10 dez. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP (Brasil). **PNE – meta 01**. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20-%20PNE%2FMeta%2001%2FPain%C3%A9is%2FPNE%20-%20Meta%2001&Page=Meta%201> . Acesso em: 12 set. 2021.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas. Alínea, 2016.

KRIEGER, Morgana G. Martins. **Como realizar monitoramento social e incidir em políticas públicas?** Guia Prático. Ilhéus. Instituto Nossa Ilhéus, 2014.

LASSWELL, L. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park. University of Maryland Press, 1956.

LIMA, Elvira de Souza. **Como a criança pequena se desenvolve**. São Paulo: Sobradinho, 2001.

LOPEZ-ACEVEDO, Gladys; KRAUSE, Philipp; MACKAY, Keith. **Building beer policies : the nuts and bolts of monitoring and evaluation systems**. Washington DC. The World Bank. 2012.

LOWI, Theodor. American Business, **Public Policy, Case Studies and Political Theory**, World Politics, 16: 677-715. 1964

LOWI, Theodor. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MENDES, Juliana Soares. **Políticas e práticas de informação em processos de desenvolvimento no Brasil: o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PROEDUT no Ceará e em Pernambuco**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2012.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

MINAYO, MC, de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo – Rio de Janeiro, HUCITEC-ABRASCO, 1992.

MORO, Catarina. **Avaliação de contexto e políticas públicas para a educação infantil.** Laplage em Revista, vol. 3, 2017.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas.** Goiânia, Editora da PUC Goiás, 2010.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil fundamentos e métodos.** São Paulo. Cortez, 2002.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública.** Teorias e questões. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

PINTOS, Ana Elenara da Silva. **Análise da experiência em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC,** 2017. Dissertação (Mestrado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília – UnB, 2017.

Relatório Participação Social na Administração Pública Federal – **Diálogos Setoriais.** União Europeia/Brasil, 2012.

RENNÓ, Rodrigo. **Administração Geral para Concursos.** Rio de Janeiro. Campus, 2013.

REZENDE, Leonardo Milhomem. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a rede escolar pública – PROINFÂNCIA: Uma proposta metodológica.** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2013.

SABATIER, P. A.; **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis.** Journal of Public Policy, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SANTOS, Karine da Silva; RIBEIRO, Mara Cristina; QUEIROGA, Danlyne Eduarda Ulisses de; SILVA, Ivisson Alexandre Pereira da; FERREIRA, Sonia Maria Soares. **O uso de triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo.** Ciência & Saúde Coletiva, Volume: 25, Número 2. 2020

SANTOS, Marlene Oliveira. **Proinfância.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, 2016. Disponível em: <https://anped.org.br/news/proinfancia-entrevista-com-marlene-dos-santos-ufba>. Acesso em: 7 out. 2020.

SARAIVA, E. **Introdução a teoria da política pública.** In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E(Orgs.) Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos – 2. Ed. São Paulo. Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concurso 3. Ed. São Paulo. Cengage Learning, 2020.

SENA, Paulo. **A legislação do FUNDEB**. Cadernos de Pesquisa. V.38, p. 319-340, maio/ago. 2008

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: **participação social, conselhos e parcerias**. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

SILVA, Rodrigo de Bona da; KISCHIAT Everton; CORTES, Rebecca. **Controle Social**. Módulo 4 Controle Social e Cidadania II. Brasília – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2015.

SJOBLOM, G. **Problemi e soluzioni in politica**. Rivista Italiana di Scienza Politica, v. 14, p. 41-85, 1991.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias. Porto Alegre. 2006.

SOUZA, Marconi Fernandes. **Conceitos Básicos em Monitoramento e avaliação**. enap.gov.br, 2013. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/992/1/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf] Acesso em: 4 out. 2020.

URU, Potira Morena Souza Benko de. **Denúncias como indicativo para melhoria do programa nacional de alimentação escolar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ensino em Ciências da Saúde) Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “participação da sociedade no monitoramento do programa educacional Proinfância”, de responsabilidade de André Ricardo Dias Lima Mendes, estudante de mestrado da Universidade de Brasília - UnB. O objetivo desta pesquisa é investigar a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância, assim como sugerir melhorias nesse processo com vistas a eficiência, eficácia e efetividade do programa, para isso será analisado como ocorre o monitoramento do programa educacional Proinfância, quais as formas disponíveis de participação da sociedade nesse monitoramento e qual a participação da sociedade no processo de monitoramento de outros programas e projetos educacionais coordenados pelo FNDE. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você está sendo convidado a participar de uma entrevista que será gravada e ocorrerá por meio de vídeo conferência, com o uso da plataforma *Teams*, o que possibilitará a diminuição do risco de se sentir constrangido pois não haverá a presença de pares ou de sua chefia no momento da nossa conversa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e como forma de mitigar o risco de preocupações quanto a divulgação de seus dados e depoimentos, asseguramos que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação ou filmagem, ficarão sob a guarda do/da pesquisador/a responsável pela pesquisa.

Espera-se com esta pesquisa coletar dados e informações capazes de subsidiar a criação de sugestões de alterações que possam ser implementadas no monitoramento do Proinfância de forma que permita a melhoria dessa etapa com a participação cidadã.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios e será de responsabilidade do pesquisador a eliminação de todos os registros feitos no caso de desistência do entrevistado.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 61 98512-9499 ou pelo e-mail andrezeck@yahoo.com.br

Garantimos que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio do e-mail fornecido pelo entrevistado, se o entrevistado assim o desejar, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas por meio do e-mail do CEP/CHS: cep_chs@unb.br ou pelo telefone: (61) 3107 1592.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o/a pesquisador/a responsável pela pesquisa e a outra com você.

Assinatura do/da participante

Assinatura do/da pesquisador/a

Brasília, ___ de _____ de _____

APÊNDICE B - Termo de autorização para utilização de imagem e som de voz para fins de pesquisa.

Eu, _____,
autorizo a utilização da minha imagem e som de voz, na qualidade de participante/entrevistado/a no projeto de pesquisa intitulado PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO MONITORAMENTO DO PROGRAMA EDUCACIONAL PROINFÂNCIA, sob responsabilidade de André Ricardo Dias Lima Mendes vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

Minha imagem e som de voz podem ser utilizadas apenas para transcrição e análise das entrevistas para escrita da dissertação de mestrado e artigo científico.

Tenho ciência de que não haverá divulgação da minha imagem nem som de voz por qualquer meio de comunicação, sejam eles televisão, rádio ou internet, exceto nas atividades vinculadas ao ensino e à pesquisa explicitadas acima. Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação às imagens e som de voz são de responsabilidade do/da pesquisador/a responsável.

Deste modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, da minha imagem e som de voz.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o/a pesquisador/a responsável pela pesquisa e a outra com o participante.

Assinatura do/da participante

Assinatura do/da pesquisador/a

Brasília, ____ de _____ de _____

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com os integrantes da equipe técnica responsável pelo monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação infantil - Proinfância.

Perguntas

1. Como é realizada a atividade de monitoramento do programa Proinfância?
2. Quais dados ou informações você considera necessários e importantes para a realização do monitoramento do programa?
3. Quais informações geralmente faltam a ponto de prejudicar sua análise?
4. Você já duvidou da veracidade de alguma fotografia, dado ou informação que você estava analisando? Por quê?
5. Na sua opinião, como a sociedade poderia auxiliar na comprovação dos dados utilizados no monitoramento?
6. Atualmente quais os meios que a sociedade tem para auxiliar no monitoramento do Proinfância?
7. Alguma vez a participação do cidadão, por meio de reclamação, sugestão ou informação influenciou na sua análise? De que forma?
8. Há mais alguma coisa que você gostaria de colocar que não foi tratado ao longo da nossa conversa?

Legenda de Cores

Questões	Aspecto a ser investigado
1 - 2.	Como é realizado a atividade do monitoramento do Proinfância.
3 - 4.	Dificuldades encontradas.
5.	Sociedade como alternativa de solução.
6 - 7.	Como é realizado a participação da sociedade no monitoramento atualmente.

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com os integrantes da equipe técnica responsável pelo monitoramento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático- PNLD.

Perguntas

1. Como é realizada a atividade de monitoramento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático?
2. Quais dados ou informações você considera necessários e importantes para a realização do monitoramento do programa?
3. Quais informações geralmente faltam a ponto de prejudicar sua análise?
4. Você já duvidou da veracidade de algum dado ou informação que você estava analisando? Por quê?
5. Na sua opinião, como a sociedade poderia auxiliar na comprovação dos dados utilizados no monitoramento?
6. Atualmente quais os meios que a sociedade tem para auxiliar no monitoramento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático?
7. Alguma vez a participação do cidadão, por meio de reclamação, sugestão ou informação influenciou na sua análise? De que forma?
8. Há mais alguma coisa que você gostaria de colocar que não foi tratado ao longo da nossa conversa?

Legenda de Cores

Questões

Aspecto a ser investigado

- | | |
|--------|---|
| 1 - 2. | Como é realizado a atividade do monitoramento do programa. |
| 3 - 4. | Dificuldades encontradas. |
| 5. | Sociedade como alternativa de solução. |
| 6 - 7. | Como é realizado a participação da sociedade no monitoramento atualmente. |

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com os integrantes da equipe técnica responsável pelo monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Perguntas

1. Como é realizada a atividade de monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar?
2. Quais dados ou informações você considera necessários e importantes para a realização do monitoramento do programa?
3. Quais informações geralmente faltam a ponto de prejudicar sua análise?
4. Você já duvidou da veracidade de algum dado ou informação que você estava analisando? Por quê?
5. Na sua opinião, como a sociedade poderia auxiliar na comprovação dos dados utilizados no monitoramento?
6. Atualmente quais os meios que a sociedade tem para auxiliar no monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar?
7. Alguma vez a participação do cidadão, por meio de reclamação, sugestão ou informação influenciou na sua análise? De que forma?
8. Há mais alguma coisa que você gostaria de colocar que não foi tratado ao longo da nossa conversa?

Legenda de Cores

Questões	Aspecto a ser investigado
1 - 2.	Como é realizado a atividade do monitoramento do programa.
3 - 4.	Dificuldades encontradas.
5.	Sociedade como alternativa de solução.
6 - 7.	Como é realizado a participação da sociedade no monitoramento atualmente.

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com integrante do Fórum de Educação Infantil.

Perguntas	
1.	Na sua opinião, qual a relevância da participação da sociedade nas políticas públicas voltadas para a educação infantil no Brasil?
2.	Quais os espaços de participação da sociedade civil nas políticas de educação infantil?
3.	Como é a receptividade do Estado e das instituições governamentais em relação à participação da sociedade nas políticas de educação infantil?
4.	Quais os maiores desafios enfrentados pelo Fórum ao tentar colaborar com as instituições públicas responsáveis pelo planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas educacionais?
5.	Na sua opinião, quais alterações podem ser implementadas pelo Estado de forma que permita e incentive uma maior participação social?
6.	Na sua opinião, quais seriam os benefícios para a educação se o Estado possibilitasse uma maior participação social?
7.	Há mais alguma coisa que você gostaria de colocar que não foi tratado ao longo da nossa conversa?

Legenda de Cores	
Questões	Aspecto a ser investigado
1	Relevância da participação da sociedade nas políticas públicas de educação infantil no Brasil.
2	Identificação dos espaços de participação da sociedade nas políticas de educação infantil.
3 - 4	Receptividade do Estado e desafios enfrentados.
5	Possíveis alterações que possam possibilitar e incentivar a participação social.
6	Possíveis benefícios com o aumento da participação social.