



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

JORGE LUIZ ROCHA REGHINI RAMOS

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS E DESCENTRALIZAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASOS NO CONTEXTO DO
PROINFÂNCIA

Brasília
2011

JORGE LUIZ ROCHA REGHINI RAMOS

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS E DESCENTRALIZAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASOS NO CONTEXTO DO PROINFÂNCIA

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Janann Joslin Medeiros

Brasília
2011

JORGE LUIZ ROCHA REGHINI RAMOS

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS E DESCENTRALIZAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASOS NO CONTEXTO DO PROINFÂNCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em ____/____/2011.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Janann Joslin Medeiros – Orientadora
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes – Examinador interno
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

Prof. Dr. André Borges de Carvalho – Examinador externo
Universidade de Brasília – UnB, IPOL

Prof. Dr. Luiz Fernando Bessa – Suplente
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

RESUMO

Após a Constituição de 1988, os governos estaduais e municipais ganharam relevância na implementação de políticas públicas, em especial políticas sociais. Ao mesmo tempo, mantém-se um cenário de importantes desequilíbrios regionais nos principais indicadores sociais e econômicos, o que leva à elaboração e implementação de programas federais em áreas de competência de estados e municípios. Estes, por sua vez, nem sempre apresentam a mesma capacidade de adesão aos programas federais e, posteriormente, de execução deles. É relevante, assim, o aprofundamento da compreensão das relações entre descentralização e implementação de programas federais, o que se considera não ocorrer na literatura atualmente existente sobre o tema. A pesquisa tem o objetivo geral de entender como a descentralização de políticas públicas determinada pelo pacto federativo brasileiro, em um contexto de heterogeneidade das administrações subnacionais, afeta a implementação de programas governamentais formulados pela União. Já os objetivos específicos são a descrição do programa objeto de estudo e seu mecanismo de execução conforme previsto pelo governo federal; a descrição do fluxo de eventos associados à implementação pelos governos locais de programas executados pelo governo federal; e a identificação de variáveis associadas aos resultados obtidos no processo de implementação. A pesquisa realizada, de caráter qualitativo, é exploratória e descritiva. A estratégia adotada é o estudo de casos múltiplos. O objeto do estudo é o Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, que financia a construção de novas escolas de educação infantil pelos municípios. Os casos estudados buscam caracterizar diferentes situações de implementação pelo município: o não acesso; o acesso com falha na construção da escola; e o sucesso da implementação, mediante a construção e início de operação da escola. Para o estudo dos casos foi definido um conjunto de categorias de análise baseado em quatro dimensões (as influências dos requisitos formais do programa, dos condicionantes do estabelecimento de relações interorganizacionais, da atuação das burocracias locais e das capacidades locais para a implementação) a partir das quais foram analisados os resultados das entrevistas realizadas com gestores locais e registros formais do programa. Conclui-se que as quatro dimensões propostas contribuem, em alguma medida, para a compreensão das relações entre implementação de programas federais e descentralização de políticas, com destaque para o papel exercido pelas burocracias locais (em especial suas motivações e interesses) e pelas capacidades locais (em especial o fluxo de informações, a liderança, as expectativas locais, a disponibilidade de recursos e a institucionalização das capacidades). Considera-se que as principais contribuições do trabalho para os estudos no campo da implementação de programas de governo são: o ângulo a partir do qual a descentralização de políticas públicas no contexto brasileiro é avaliada, ou seja, seus impactos para a implementação de programas federais; a utilização de um modelo inédito para a análise do problema de pesquisa, que combina elementos da literatura sobre relações interorganizacionais, sobre implementação e sobre capacidades locais; as evidências de que as burocracias locais têm papel central na implementação de programas federais, especialmente no que tange à adesão dos governos locais às iniciativas federais; evidências de que a disponibilidade de recursos, inclusive financeiros, pelos governos locais é condição necessária ao sucesso da implementação de programas federais em áreas de políticas descentralizadas, mesmo quando o governo federal arca com a quase totalidade dos custos do objeto a ser implementado; e, por fim, as evidências de que a condução de transições de governo organizadas é, também, um elemento constituinte da institucionalização das capacidades locais.

Palavras-chave: Implementação. Capacidades locais. Descentralização de políticas públicas.

ABSTRACT

After the 1988 Brazil's Constitution, the state and local governments have gained a greater importance in the implementation of public policies, especially social policies. At the same time, it remains a scene of major imbalances in the major social and economic indicators, which leads the development and implementation of federal programs in areas of competence of states and municipalities. But these have different levels of ability to adhere to federal programs and implementing them. Thus, it is relevant to deepen the understanding of the relationship between decentralization and implementation of federal programs, what don't occur in the current literature about the subject. The research aims to understand how the public decentralization determined by the Brazilian federal pact, in a context of heterogeneity of subnational government, affects the implementation of government programs formulated by the central government. The specific objectives are: the description of the program that is object of study and its implementation mechanism as predicted by the federal government; the description of the flow of events associated with implementation of federal programs by local governments; and the identification of variables associated with the results obtained in the implementation process. The research, qualitative in its nature, is exploratory and descriptive. The strategy adopted is the study of multiple cases. The object of study is Proinfância, which finances the construction of new schools for early childhood education by municipalities. The cases studied sought to characterize different success level of implementation: the lack of access, access but failure in school construction and successful implementation, through construction and operation of the school. For the studied cases were defined a set of categories of analysis based on four dimensions (the influence of the formal requirements of the program, the constraints to the establishment of interorganizational relations, the role of local bureaucracies and local capacities for implementation) that were the basis for the analysis of interviews with local managers and formal records of the program. The research conclusion is that the four proposed dimensions contribute, in some measure, for understanding the relationship between implementation of federal programs and public policies decentralization, with emphasis on the role played by local bureaucracies (particularly their motivations and interests) and the local capacities (especially the information flow, leadership, local expectations, the availability of resources and the institutionalization of capacity). It is considered that the main contributions to the studies in the field of implementation are: the perspective from which the decentralization of public policies is evaluated in the Brazilian context, ie, their impacts on implementation of federal programs; the use of a new model for the analysis of the problem, which combines elements of the literature on interorganizational relations, on implementation and on local capacity; the presentation of evidences that local bureaucracies play a central role in implementing federal programs; evidences that availability of resources in the local governments, even financial, is a necessary condition for successful implementation of federal programs in areas of decentralized policies, even when the federal government pays for almost the entire costs of the object to be implemented; and, finally, evidences that the conduction of organized government transitions is a constituent element of the institutionalization of local capacity.

Keywords: Implementation. Local capacities. Public policies decentralization.

AGRADECIMENTOS

À professora Janann, pela orientação suave e segura, pela seriedade com que desenvolve a docência e, principalmente, pela confiança na realização deste trabalho.

Ao professor Ricardo, pelas sugestões dadas na avaliação do projeto de pesquisa.

Ao Cilair, pelo incentivo inicial.

Aos entrevistados, pelo tempo e pela atenção com que me atenderam.

Aos colegas do Ministério da Educação, pela disponibilização de parte do material utilizado neste trabalho.

Aos colegas da Subchefia de Assuntos Federativos, em especial à Juliana, pelo apoio no agendamento das entrevistas.

Aos colegas de mestrado com quem compartilhei esse período de aprendizado, em especial à Maria Lúcia, à Luciana, à Leila e ao Dagomar.

Aos colegas do grupo de estudos em implementação de políticas públicas, pelos debates e sugestões que contribuíram para a pesquisa, em especial à Maria Lúcia, à Leila, e à Sheila.

Aos chefes, pela tolerância com os horários de trabalho exóticos e com as férias em períodos inconvenientes. Em especial ao Bruno.

Aos colegas de trabalho, pelos debates sobre os (des)caminhos da implementação de programas federais em pequenos municípios, em especial ao Bruno, à Isadora, ao Sertã, ao Ferrari e à Cristiane.

À Graziela, pela revisão final do texto.

Por fim, mas sobretudo, à minha família. Especialmente à Núbia, pela compreensão das minhas ausências, mesmo estando tão perto, e por tantas vezes assumir minhas tarefas, e à minha mãe, pelo exemplo e pela compreensão das minhas ausências ainda maiores, já estando tão longe.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA	13
1.2 OBJETIVOS	15
1.3 JUSTIFICATIVA	16
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	19
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	21
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E INTERGOVERNAMENTAIS	22
2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO.....	27
2.2.1 A perspectiva <i>top-down</i>	28
2.2.1.1 <i>O modelo de implementação de políticas públicas de Sabatier e Mazmanian (1995)</i>	31
A. “Tratabilidade” do problema.....	32
B. Estruturação coerente do processo de implementação pela norma que dá origem à política ou ao programa	32
C. Variáveis não controladas pelo estatuto legal que afetam a implementação	34
D. As variáveis dependentes do processo de implementação: estágios da implementação	36
2.2.2 A perspectiva <i>bottom-up</i>	38
2.2.3 Tentativas de integração entre as perspectivas <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>	39
2.3 CAPACIDADE E CAPACIDADE DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS GOVERNOS LOCAIS	41
2.3.1 Estruturas analíticas baseadas na gestão para a capacidade dos governos locais	43
2.3.2 Crítica à compreensão das capacidades dos governos locais exclusivamente a partir da gestão.....	46
2.4 CONJUNTO DE FATORES QUE AFETAM A IMPLEMENTAÇÃO, PELOS GOVERNOS SUBNACIONAIS, DE PROGRAMAS FORMULADOS PELOS GOVERNOS CENTRAIS	47
2.4.1 Condições para o estabelecimento da relação entre as esferas de governo.....	48

2.4.2 O desenho do programa	50
2.4.3 A atuação das burocracias locais.....	51
2.4.4 As capacidades locais.....	52
3 METODOLOGIA.....	56
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	56
3.2 SELEÇÃO DOS CASOS.....	57
3.3 COLETA DOS DADOS	58
3.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	60
4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	63
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROINFÂNCIA	63
4.1.1 Forma de implementação do programa.....	63
4.1.2 O objetivo do programa	65
4.1.3 Condições para acessar os recursos.....	65
4.1.4 Como pleitear os recursos	67
4.1.5 O processo de seleção dos municípios a serem atendidos	67
4.1.6 A efetivação das transferências	67
4.1.7 Análise do desenho do Programa	68
4.1.7.1 “Tratabilidade” do problema	68
4.1.7.2 Estruturação do processo de implementação.....	69
4.1.7.3 Compatibilidade dinâmica de interesses.....	70
4.1.7.4 Convergência entre interesse no sucesso do programa e poder para a implementação.....	72
4.2 O CASO ALFA	72
4.3.1 Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo.....	74
4.3.1.1 Compartilhamento da área de atuação.....	74
4.3.1.2 Busca por clientes ou recursos.....	74
4.3.1.3 Legitimidade	75
4.3.1.4 Necessidade, Estabilidade, Reciprocidade, Assimetria e Eficiência	76

4.3.2 Atuação das burocracias locais	77
4.3.2.1 <i>Motivações e interesses das burocracias locais</i>	77
4.3.2.2 <i>Rotinas de trabalho e procedimentos</i>	78
4.3.3 As capacidades locais.....	78
4.3.3.1 <i>Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisão</i>	78
4.3.3.2 <i>Gestão dos recursos</i>	80
4.3.3.3 <i>Institucionalização das capacidades locais</i>	80
4.3.3.4 <i>Técnicas administrativas</i>	81
4.3.3.5 <i>Liderança</i>	82
4.3.3.6 <i>Expectativas locais</i>	82
4.3.3.7 <i>Disponibilidade de recursos</i>	82
4.4 O CASO BETA	83
4.4.1 Breve histórico	84
4.4.2 Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo	93
4.4.2.1 <i>Compartilhamento da área de atuação.</i>	93
4.4.2.2 <i>Busca por clientes ou recursos</i>	94
4.4.2.3 <i>Legitimidade</i>	95
4.4.2.3 <i>Necessidade, Estabilidade, Reciprocidade, Assimetria e Eficiência</i>	96
4.4.3 Atuação das burocracias locais	96
4.4.3.1 <i>Motivações e interesses da burocracia local</i>	96
4.4.3.2 <i>Rotinas de trabalho e procedimentos</i>	97
4.4.4 As capacidades locais.....	97
4.4.4.1 <i>Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisão</i>	98
4.4.4.2 <i>Gestão dos recursos</i>	99
4.4.4.3 <i>Institucionalização das capacidades locais</i>	99
4.4.4.4 <i>Técnicas administrativas</i>	100
4.4.4.5 <i>Liderança</i>	101
4.4.4.6 <i>Expectativas locais</i>	102
4.4.4.7 <i>Disponibilidade de recursos</i>	102

4.5 O CASO GAMA.....	103
4.5.1 Breve histórico	104
4.5.2 Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo	111
4.5.2.1 <i>Compartilhamento da área de atuação</i>	112
4.5.2.2 <i>Busca por clientes ou recursos</i>	113
4.5.2.3 <i>Legitimidade</i>	113
4.5.2.4 <i>Necessidade</i>	114
4.5.2.5 <i>Estabilidade, Reciprocidade, Assimetria e Eficiência</i>	114
4.5.3 Atuação das burocracias locais	114
4.5.3.1 <i>Motivações e interesses da burocracia local</i>	115
4.5.3.2 <i>Rotinas de trabalho e procedimentos</i>	116
4.5.4 As capacidades locais.....	117
4.5.4.1 <i>Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisão</i>	117
4.5.4.2 <i>Gestão dos recursos</i>	118
4.5.4.3 <i>Institucionalização das capacidades locais</i>	118
4.5.4.4 <i>Técnicas administrativas</i>	119
4.5.4.5 <i>Liderança</i>	120
4.5.4.6 <i>Expectativas locais</i>	120
4.5.4.7 <i>Disponibilidade de recursos</i>	121
4.6 ANÁLISE TRANSCASOS	122
4.6.1 Os processos de implementação dos três casos comparados	122
4.6.2 Análise comparativa, tendo como base as categorias de análise.....	129
4.6.2.1 <i>Condições para o estabelecimento das relações entre esferas de governo</i>	129
A - <i>Compartilhamento da área de atuação</i>	130
B - <i>Busca por clientes ou recursos</i>	131
C - <i>Legitimidade</i>	131
D - <i>Necessidade</i>	132
E - <i>Estabilidade, reciprocidade, assimetria e eficiência</i>	132
4.6.2.2 <i>Atuação das burocracias locais</i>	136

A - Motivações e interesses das burocracias locais	136
B - Rotinas de trabalho e procedimentos	137
4.6.2.3 <i>Capacidades locais</i>	139
A - Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisões.....	139
B - Gestão dos recursos	140
C - Institucionalização das capacidades.....	141
D - Aplicação de técnicas administrativas	142
E - Liderança.....	143
F - Expectativas locais	143
G - Disponibilidade de recursos.....	144
4.6.2.4 <i>Quadro comparativo consolidado</i>	149
4.6.3 Um esquema do processo de implementação do Proinfância	150
5. CONCLUSÕES.....	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MUNICÍPIOS	170
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AO GESTOR DO FNDE	174

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação do Cronograma de Implementação nos Casos Beta e Gama	129
Quadro 2 - Comparativo dos Resultados– Primeira Dimensão: Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo	135
Quadro 3 - Quadro Comparativo dos Resultados – Segunda Dimensão: Atuação das burocracias locais	138
Quadro 4 - Quadro Comparativo dos Resultados – Terceira Dimensão: Capacidades locais	148
Quadro 5 - Comparativo para o Conjunto das Variáveis e Casos: Identificação das Relações Previstas no Referencial Teórico	150

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Razão entre Matrículas na Educação Infantil e População em Idade Apta (2008)..	17
Figura 2 - Revisão da Equação Clássica de Política e Desempenho, conforme proposto por Ingraham e Donahue (2000)	45
Figura 3 - Momentos da Implementação (Setas) e Principais Fatores de Influência (Caixas)	155

LISTA DE SIGLAS

DATASUS – Banco de Dados do Sistema Único de Saúde

DOU – Diário Oficial da União

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

MEC – Ministério da Educação

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PAC 2 – Segunda Etapa do Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SAPENET – Sistema de Acompanhamento de Projetos Educacionais

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade

SINASC – Sistema de Informações de Nascidos Vivos

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

TCU – Tribunal de Contas da União

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

1 INTRODUÇÃO

Este item apresenta o tema objeto desta dissertação, mediante a formulação da situação-problema e da pergunta de pesquisa, dos objetivos de pesquisa (geral e específicos), da justificativa para a escolha do tema abordado e da delimitação da pesquisa. Ao final do item, a estrutura da dissertação também é apresentada.

1.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA

O Brasil é uma república federativa formada pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, sendo todos esses entes autônomos (BRASIL, 1988). Os estados são, atualmente, 26, e os municípios, 5.565; a extensão territorial do país é de aproximadamente 8,5 milhões de quilômetros quadrados, quase a metade do continente sul-americano; a população alcançou o número de 190,8 milhões em 2010 (BRASIL, 2011b).

As atribuições e responsabilidades do Poder Público cabem ao conjunto dos entes federados, de acordo com a divisão de competências estabelecida pela Constituição Federal. Algumas atribuições são exclusivas da União, como, por exemplo, o relacionamento com Estados estrangeiros, a defesa nacional, a emissão de moeda e a administração das reservas cambiais. Para outras responsabilidades do Poder Público deve concorrer a atuação de todos os entes, como é o caso dos cuidados com a saúde da população, das políticas de acesso à cultura, à educação e à ciência, da proteção ao meio ambiente, do fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar, dos programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

A ideia de federalismo refere-se à combinação entre autogoverno e governo comum, sendo que, como princípio político, o federalismo relaciona-se a uma certa distribuição constitucional de poder. Dessa maneira, as partes da federação compartilham o processo de formação das políticas públicas e de administração, mas ainda assim as atividades de governo são executadas de tal forma que se mantêm íntegras as diferentes partes que compõem o todo, a federação. Em sistemas federados as políticas são, assim, formuladas e implementadas por meio de processo de negociação que permite a todos os entes compartilhar

da tomada de decisão e da execução dos processos necessários à implementação (ELAZAR, 1987).

Nesse sentido, e conforme notado por Arretche (1999, 2002, 2004), Marques e Arretche (2002) e Franzese e Abrucio (2008), a distribuição de competências que caracteriza a federação brasileira tem reflexos sobre a formulação e implementação de programas de governo, em especial para aqueles que objetivam a disponibilização de bens ou a prestação de serviços à população. Em termos concretos, essa influência se manifestou no processo de descentralização administrativa analisado pelos autores citados. Esses autores anotam que o processo de descentralização é desencadeado pela autonomia de estados e municípios estabelecida pela Constituição Federal de 1988, sendo que foram necessárias políticas de indução para que essa descentralização se efetivasse. Por diferentes estratégias essa indução obteve sucesso, tendo ocorrido um movimento de descentralização em políticas sociais como saúde, educação, saneamento e habitação.

Uma vez bem sucedida essa descentralização, a formulação dos programas, pela União, passa a ter que considerar a existência de outros entes federados, dotados de autonomia e de competência para a execução de políticas e programas com objetivos voltados aos mesmos objetos. Essa situação também tem desdobramentos para a implementação desses programas, tornado-se a busca de cooperação e articulação entre as diferentes esferas de governo uma condição importante para a implementação dos programas.

Além das competências concorrentes e do processo de descentralização ocorrido após 1988, é possível citar um terceiro fator que torna ainda mais complexa a formulação e a implementação de programas de governo pela União: a heterogeneidade dos entes federados. Essa heterogeneidade é apontada e explorada, por exemplo, em Arretche (1999), que caracteriza o Estado brasileiro como uma federação marcada por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos. A autora, entretanto, não explora as implicações dessa heterogeneidade para a implementação das políticas públicas e dos programas de governo.

Os estudos mencionados sobre a descentralização ocorrida após a promulgação da Constituição de 1988 enfatizam as características do federalismo brasileiro, sendo a formulação e implementação de políticas sociais o objeto de análise a partir do qual essas características são descritas (ARRETCHÉ, 2004, FRANZESE; ABRUCIO, 2008) e,

principalmente, a implementação do processo de descentralização das políticas sociais ocorrida ao longo das décadas de 1990 e 2000 (ARRETCHE, 1999, ARRETCHE, 2002, MARQUES; ARRETCHE, 2002). Mesmo a literatura internacional existente sobre o tema, como, por exemplo, Smoke e Lewis (1996), parece enfatizar a implementação de processo de descentralização nos países em desenvolvimento.

A situação problema objeto deste projeto de pesquisa, entretanto, é distinta. Não se relaciona à questão, cara à ciência política, das características do federalismo existente no país e da distribuição federativa da autoridade política, nem mesmo à implementação do processo de descentralização, que para os propósitos deste estudo se considera como dada, ainda que em diferentes graus, conforme apontam os estudos anteriormente citados. O problema que se pretende analisar são os reflexos que essa situação estabelecida de descentralização - e, portanto, de dependência do governo central dos locais para a implementação de uma série de programas de governo - tem sobre a implementação desses programas em um contexto de diferenças na capacidade de execução e de gasto entre os entes. Assim, a pergunta de pesquisa que se coloca é: como a descentralização de políticas públicas afeta a implementação de programas pelo governo federal em um contexto de heterogeneidade das administrações subnacionais?

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é entender como a descentralização de políticas públicas determinada pelo pacto federativo brasileiro, em um contexto de heterogeneidade das administrações subnacionais, afeta a implementação de programas governamentais formulados pela União.

São objetivos específicos:

- (i) A descrição do programa objeto de estudo e seu mecanismo de execução conforme previsto pelo governo federal;
- (ii) A descrição do fluxo de eventos associados à implementação pelos governos locais de programas executados pelo governo federal;

- (iii) A identificação de variáveis associadas aos resultados obtidos no processo de implementação.

1.3 JUSTIFICATIVA

Vale recorrer aos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE para caracterizar em termos concretos a heterogeneidade existente entre os entes federados. De acordo com essa pesquisa, o quantitativo médio de pessoal ocupado nas administrações diretas municipais variava, em 2006, de aproximadamente 190 em municípios com até 5.000 habitantes a 22.143 nos municípios com mais de 500.000 habitantes. A mesma pesquisa também aponta que dos 4.986 municípios com até 50.000 habitantes, 948 ainda não possuíam computadores ligados em rede e com acesso à Internet, sendo esse número de 2.448 quando se considera apenas a situação dos setores responsáveis pelas políticas educacionais (BRASIL, 2010a).

Outro indicativo da diversidade dos municípios é sua capacidade de autofinanciamento por meio da geração de receitas tributárias próprias (impostos, taxas e contribuições de melhoria). Dados contábeis dos municípios, sistematizados pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2010b), permitem a realização de cálculos que apontam que, em 2008, a receita tributária própria *per capita* média dos municípios com até 50.000 habitantes correspondia a cerca de 34% da mesma receita arrecadada pelos municípios com mais de 100.000 habitantes.

A descentralização ocorrida ao longo das décadas de 1990 e 2000 torna, assim, necessária a ação de municípios que contam, muitas vezes, com menos de duas centenas de servidores públicos para a prestação de todos os serviços sob sua responsabilidade, que compreendem, no mínimo, serviços de educação e saúde, além de tarefas administrativas. São municípios, em geral, com baixa capacidade de arrecadação própria, dependentes, portanto, de repasses de recursos efetuados pelo governo federal, e, muitas vezes, com infraestrutura de serviços precária, como aponta a existência de grande número de prefeituras, e em especial de unidades responsáveis pelos serviços de educação, ainda sem computadores conectados em rede e com acesso à Internet.

Ao mesmo tempo, trata-se de serviços básicos, direitos constitucionalmente garantidos, que devem ser ofertados à população, o que coloca ao governo central o desafio de lidar com essa situação para garantir a oferta desses serviços em padrões mínimos aceitáveis em todo o território nacional. As diferenças ainda existentes entre indicadores sociais das diferentes partes do país apontam, entretanto, para a existência de importantes iniquidades entre as diversas unidades administrativas locais. O cartograma a seguir ilustra como é grande a variabilidade da razão entre matrículas na educação infantil (ensino público e privado) e população em idade apta (crianças de até cinco anos de idade) entre os municípios brasileiros, mesmo entre aqueles de uma mesma região geográfica.

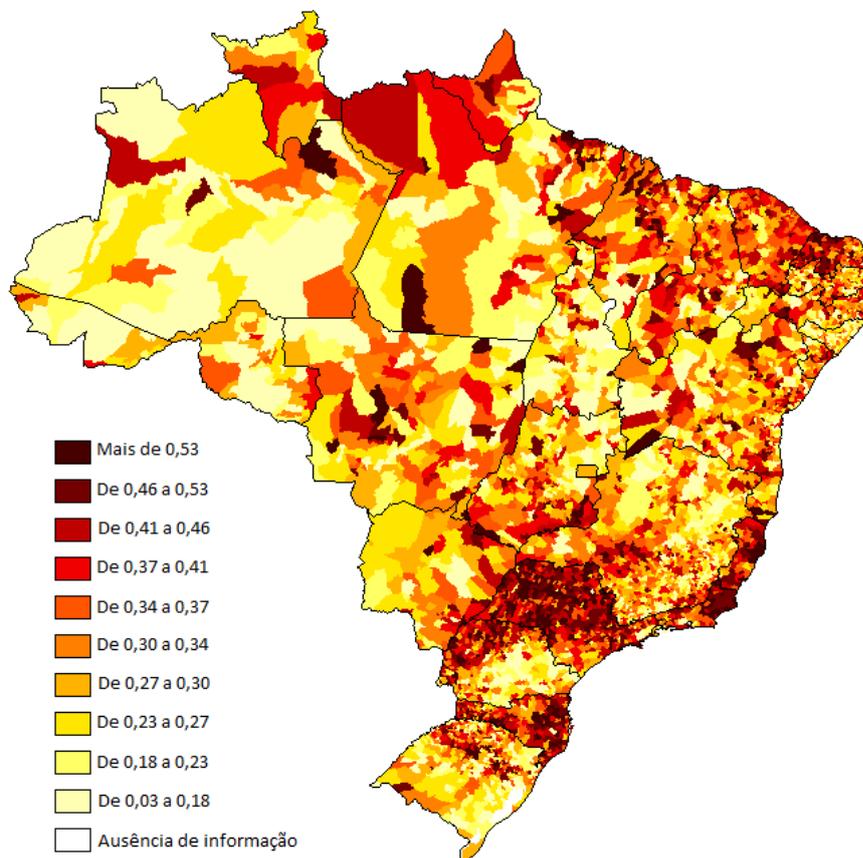


Figura 1 – Razão entre Matrículas na Educação Infantil e População em Idade Apta (2008)
 Fonte: Censo Escolar/INEP/MEC e Projeções populacionais do IBGE. Elaboração própria.

O enfrentamento dessas iniquidades passa pela implementação de programas do governo central em localidades que podem não contar com condições econômicas, sociais, políticas e administrativas que favoreçam essa implementação. O estudo dos efeitos dessas condições para a implementação de programas do governo central é, assim, importante para

uma melhor compreensão das possibilidades e dos limites existentes às estratégias de execução atualmente utilizadas para a provisão de patamares mínimos de serviços básicos à população. Ademais, conforme já mencionado, os estudos existentes sobre o processo de descentralização iniciado após a Constituição de 1988 não abordam a questão sob esse ângulo em específico.

Também no campo teórico, vale notar que a implementação tem sido, muitas vezes, negligenciada como uma etapa fundamental do processo decisório. Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976), por exemplo, definem esse processo como um conjunto de ações e fatores dinâmicos que começa com a identificação de um estímulo para a ação e termina com o estabelecimento de um compromisso com a ação, não incluindo no processo decisório, dessa forma, a implementação efetiva da ação compromissada. Mesmo Simon (1979), apesar de reconhecer que a ação coletiva necessária à implementação das decisões e a decorrente necessidade de coordenação podem ser fontes de dificuldades para a efetivação das decisões tomadas, supõe que o exercício (legítimo) da autoridade e o uso de ferramentas adequadas de influência (formação de atitudes, hábitos e estímulo de estados de espírito adequados) são capazes de garantir essa efetivação.

Pressman e Wildavsky (1973) são geralmente apontados como os inauguradores de uma corrente de questionamentos à negligência da implementação. Apresentam e analisam os obstáculos para a execução de um programa do governo federal norte-americano de investimentos e redução do desemprego em um município específico, apontando a grande dificuldade de coordenação da ação coletiva necessária ao sucesso da iniciativa. Abriram assim um caminho para pesquisas relacionadas ao tema, caminho que foi trilhado e prolongado, posteriormente, por diversos outros autores.

O problema da implementação de programas governamentais estabelecidos no nível do governo central é também corroborado pela anotação de Wright (1978), de que a efetivação das decisões tomadas e expressas em programas de governo é ainda mais dificultada pela importância que as relações intergovernamentais muitas vezes assumem para a implementação desses programas.

Entretanto, conforme anotado na apresentação do problema de pesquisa, a literatura existente sobre descentralização de políticas públicas no Brasil não enfatiza os efeitos desse movimento sobre a implementação de políticas.

Considerando-se todos esses elementos, a relevância do trabalho pode assim ser justificada:

- (i) pela necessária investigação das experiências de implementação de programas federais no contexto da Constituição Federal de 1988 após quase 20 anos dos primeiros movimentos de descentralização;
- (ii) pela importância que os governos locais ganharam na implementação das políticas públicas, em especial das sociais, nesse período de tempo; e
- (iii) pelas iniquidades ainda existentes na prestação desses serviços entre as diferentes localidades do país, o que torna necessário o aprofundamento da compreensão atualmente existente das relações entre implementação de programas e relações intergovernamentais, em um contexto de heterogeneidade de capacidade de gasto dos governos locais.

Esta dissertação apresenta, assim, relevância tanto teórica, por focalizar um aspecto da descentralização administrativa pouco estudado (a gestão das interdependências administrativas em programas federais que demandam ações de outros entes federados para sua implementação), como prática, por buscar uma melhor compreensão de fenômeno fundamental para a implementação exitosa e equilibrada de grande parte das políticas públicas e programas de governo, em especial, mas não somente, dos relacionados à oferta de serviços à população.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo será delimitado à implementação de programa do governo federal relacionado à política educacional, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

A educação infantil é ofertada por creches ou entidades equivalentes para as crianças de até três anos de idade e pelas pré-escolas para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Cabe aos municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e à União, além da definição de políticas e diretrizes gerais, apoiar os municípios, técnica e financeiramente, para garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão

mínimo de qualidade do ensino, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 30, inciso VI (BRASIL, 1988).

O Proinfância consiste em assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios para construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil. A transferência de recursos para a execução de projeto aprovado é efetuada por meio de celebração de convênio entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC) do governo federal, e o município ou o Distrito Federal (BRASIL, 2010c).

A delimitação adotada justifica-se ainda pelo fato de que os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) do IBGE, referentes ao ano de 2008, apontam que apenas 18,1% dos 10,7 milhões de habitantes com até três anos de idade frequentavam creches ou escolas, sendo que a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação para 2010 era uma cobertura de 50% (BRASIL, 2001). Os dados da mesma pesquisa mostram ainda que somente 79,7% das 8,7 milhões de crianças brasileiras de quatro a seis anos frequentavam escolas ou creches em 2008, sendo que recente Emenda Constitucional estabeleceu que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, devendo essa garantia ser efetivada progressivamente até 2016 (BRASIL, 2009). Isso coloca os dois últimos anos da educação infantil entre os serviços públicos universais, devendo a universalização ser alcançada em um espaço de tempo relativamente curto.

Recentemente o Proinfância foi incluído no rol de iniciativas componentes da segunda etapa do “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC 2), o que na prática, além do status de iniciativa prioritária de governo, significa a possibilidade de algumas flexibilizações nos procedimentos de execução, maior segurança de disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para a implementação, além do estabelecimento de uma rotina de acompanhamento da execução do programa, com divulgação periódica dos resultados para a sociedade, uma forma de prestação e contas. Para o período 2011-2014 o PAC 2 previa a implantação de 6.000 unidades de educação infantil, com investimento estimado da ordem de R\$ 7,6 bilhões (BRASIL, 2010d). Esse fato reflete a relevância que o programa vem ganhando, mas salienta-se que esta pesquisa tem como objeto o período da execução anterior à inclusão do Proinfância no PAC 2.

Assim, a delimitação estabelecida justifica-se: pelas características da política para o tema, uma vez que a responsabilidade pela oferta do serviço é dos governos locais, devendo o governo central atuar de forma a assistir os locais para a garantia de oferta desse serviço; pela existência de deficiências na prestação do serviço, um problema atinente a todas as esferas, uma vez que a promoção de melhorias nas condições de acesso e na qualidade da educação infantil ofertada à população é um dever do Estado; e pela ênfase recente que tem sido dada à questão por parte do governo central brasileiro.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está dividida em cinco capítulos. Este capítulo introdutório contextualiza a situação-problema que é objeto do trabalho, apresenta a pergunta de pesquisa, a justificativa e a delimitação do estudo, além da estrutura da dissertação. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico que serviu de base para a realização da pesquisa e as categorias empregadas na análise dos dados. O terceiro capítulo detalha a metodologia de pesquisa, compreende a especificação do tipo de pesquisa realizada, dos procedimentos utilizados para a coleta de dados e das estratégias adotadas para análise dos dados. O quarto capítulo apresenta: o programa objeto de estudo e sua forma esperada de implementação, conforme normatizado pelo governo federal; a descrição, análise e discussão, isoladamente, dos três casos de implementação do programa; e a análise e discussão conjunta dos resultados encontrados. Por fim, as conclusões da pesquisa são apresentadas no quinto e último capítulo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo a apresentação dos conceitos a partir dos quais a pesquisa está estruturada e que servirão de base para a proposição de categorias de análise dos dados. Conforme indicado por Lee e Lings (2008), é comum que as pesquisas em ciências sociais, como o estudo da formulação e gestão de políticas públicas, dediquem-se a explicar, de alguma maneira, o comportamento dos indivíduos e, para tal, recorram ao corpo teórico existente, no próprio campo de estudo ou em outros campos relacionados. Yin (2010), referindo-se ao método do estudo de caso, também indica que a construção de um referencial teórico para a análise dos casos estudados é parte fundamental do método, diferenciando-o de outros, como a etnografia.

Para o estudo da implementação de programas federais por governos locais, objeto deste trabalho, definiu-se, a partir da revisão da literatura relevante existente sobre o tema, três referenciais teóricos, bastante inter-relacionados, como base para a pesquisa: o estudo das relações interorganizacionais e intergovernamentais, o estudo da implementação de políticas públicas e programas de governo e o estudo das capacidades locais, todos detalhados nos subitens a seguir. No último subitem propõe-se um modelo de análise da implementação de programas federais pelos governos locais, a partir de elementos dos três referenciais teóricos expostos.

2.1 RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E INTERGOVERNAMENTAIS

Um programa do governo federal em área de competência exclusiva dos poderes municipais não pode prescindir de algum grau de interação com os poderes locais. A Constituição Federal de 1988, em redação atualizada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, estabelece que compete aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (art. 30, inciso VI). O Proinfância tem como principal objetivo prestar assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal para a construção e aquisição de equipamentos para creches e pré-escolas públicas de educação infantil. Dessa forma, um primeiro ponto em que o referencial teórico existente pode oferecer elementos para este trabalho é a compreensão dos

fatores indutores da ação conjunta de duas ou mais organizações, de forma geral, ou de duas ou mais esferas de governo, de forma mais específica, para o alcance de um objetivo comum.

O estudo das relações intergovernamentais é motivado pela preocupação com a efetiva entrega de serviços públicos à população, sendo que essa preocupação não pode se limitar às funções regulatórias ou de controle imputadas ao governo central (WRIGHT, 1978). Considerando isso, o referencial teórico utilizado para o trabalho focaliza as relações intergovernamentais e interorganizacionais, e não a questão federativa.

Para justificar melhor essa escolha, anota-se que, de acordo com Wright (1978), federalismo e relações intergovernamentais não se confundem, uma vez que o segundo engloba um conjunto de atividades e significados que não estão contidos na ideia de federalismo. Entre as razões citadas para a preferência pela noção de relações intergovernamentais o autor destaca:

- (i) a ênfase que a literatura sobre federalismo dá às relações entre os estados e o governo central, em prejuízo às relações entre este e os poderes locais, fato bastante relevante, haja vista que a delimitação adotada enfoca justamente a relação entre municípios e governo central;
- (ii) a ideia de federalismo está bastante relacionada ao marco legal que regula o sistema, ao passo que a de relações intergovernamentais permite focalizar, também, uma rica gama de relações informais, percepções e ações não necessariamente registradas legalmente dos agentes;
- (iii) o conceito de relações intergovernamentais, ao contrário do de federalismo, não focaliza as relações de poder entre as partes, mas sim a dependência existente entre as partes para determinadas ações; e
- (iv) a ênfase dada à questão da formulação e implementação das políticas públicas pela literatura sobre relações intergovernamentais, questão pouco enfatizada pela literatura baseada na ideia de federalismo.

Para o detalhamento dos fatores determinantes do estabelecimento das relações entre esferas de governo, recorreu-se à literatura sobre relações interorganizacionais. O estudo dessas relações consiste no estudo dos fluxos de transações relativamente duradouras entre duas ou mais organizações de seu ambiente (OLIVER, 1990). Esses fluxos de transações também podem ser entendidos como “trocas organizacionais”, ou seja, qualquer atividade

voluntária entre organizações com consequências para o alcance de seus respectivos objetivos (LEVINE; WHITE, 1961).

Compreender por que razão e sob quais condições as organizações, de forma geral, estabelecem vínculos e relações de troca entre si é um passo importante para o estudo da implementação das políticas públicas, posto que essa implementação dificilmente se concretiza a partir de atos isolados de uma única organização e que, mesmo quando isso ocorre, a aplicação de uma lente de aumento sobre esse processo de implementação provavelmente permitirá a visualização de interações, ou trocas, entre sub-unidades dessa organização.

Levine e White (1961) caracterizam trocas organizacionais como qualquer atividade voluntária entre organizações com conseqüências para o alcance de seus respectivos objetivos. Organizações com acesso adequado a clientes, força de trabalho e outros recursos que não força de trabalho (equipamentos, conhecimento especializado, recursos financeiros, etc.) não teriam porque buscar possibilidades de trocas com outras organizações, ao passo que a escassez de qualquer um dos elementos apontados seria indutora de trocas e cooperação interorganizacional.

Além da necessidade de acesso a clientes e recursos, o estabelecimento de relações de trocas organizacionais também é, de acordo com os autores, contingente à delimitação das funções exercidas por determinadas organizações, que influenciam diretamente na sua dependência com relação a outras organizações para acesso a recursos e clientes, assim como é contingente ao domínio de cada organização envolvida na troca, entendendo-se domínio como o conjunto de metas e desejos. Em outros termos, a ocorrência de trocas organizacionais depende não apenas da existência de obstáculos ao acesso a clientes e da escassez de recursos, mas também da complementaridade das atividades executadas pelas organizações que estabelecerão relações de troca, assim como da ausência de conflito entre os objetivos das organizações envolvidas na troca potencial. Enquanto a complementaridade das atividades tem relação direta com a existência de elementos a serem trocados entre as organizações, a ausência de conflitos é fundamental para que as relações entre as organizações sejam cooperativas e não de competição para o alcance de uma mesma meta ou objetivo.

O modelo de análise das trocas organizacionais proposto por Levine e White (1961) é composto por quatro dimensões:

- (i) as partes envolvidas na troca e suas respectivas características (forma organizacional e a quem se subordinam, função, prestígio, tamanho, características da força de trabalho e número e tipos de clientes);
- (ii) os tipos de trocas (se de elementos como clientes ou recursos ou então de informações sobre a disponibilidade desses elementos);
- (iii) ocorrência de acordo com relação à troca, mesmo que implícito; e
- (iv) direção das trocas, isto é, se unilateral, recíproca ou conjunta (duas organizações na direção de uma terceira, por exemplo).

Oliver (1990) observa que, a partir de estudos iniciais como o de Levine e White (1961), desenvolveu-se uma literatura vasta, mas fragmentada, sobre relações interorganizacionais e propõe uma integração do conjunto de estudos realizados nesse campo, composta não apenas pelos fatores que determinam a ocorrência de trocas organizacionais como também por uma tipologia de relações interorganizacionais.

De acordo com a autora, as relações interorganizacionais ocorrem em função da presença de determinados fatores ambientais e organizacionais (causas ou contingências) que favorecem o estabelecimento de vínculos, à semelhança dos determinantes das trocas organizacionais em Levine e White (1961). A proposta de Oliver (1990), no entanto, considera uma gama maior de contingências, além de abarcar não apenas as relações cooperativas voluntárias, como no caso das trocas organizacionais analisadas por Levine e White (1961), mas também qualquer tipo de relação entre organizações, incluindo aquelas coercitivas. As contingências consideradas por Oliver (1990) para o estabelecimento de relações interorganizacionais são: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade.

A necessidade estaria relacionada a requerimentos legais ou regulatórios que estabeleçam punições para o caso de não obediência. As relações advindas da necessidade não são, assim, voluntárias. A assimetria está relacionada ao exercício do controle de uma organização pela outra, controle derivado da dependência de recursos. A reciprocidade enfatiza a cooperação, a colaboração e a coordenação entre organizações, ao invés de dominação e controle. A eficiência seria uma razão mais interna que externa, com o intuito,

por exemplo, de reduzir custos de transação. A estabilidade refere-se a uma resposta adaptativa para incertezas com relação ao ambiente (escassez de recursos, temor de falta de parceiros para trocas futuras e etc.) Por fim, a legitimidade, derivada da teoria institucional, relaciona-se a pressões pela atuação de acordo com as crenças e regras prevalentes em um determinado ambiente, de forma a se manter uma determinada imagem e o prestígio da organização.

A autora caracteriza seis tipos possíveis de relações interorganizacionais – federações voluntárias de agências, programas conjuntos, relações agência-patrocinador, *corporete-financial interlocks*, associações comerciais e *joint ventures* – com o objetivo de analisar quais as contingências que estariam associadas às relações interorganizacionais em cada um desses casos. Para os fins deste trabalho, importa acompanhar a análise realizada apenas para os três primeiros, que se referem a arranjos interorganizacionais que podem ser associados à implementação de políticas públicas.

Federações voluntárias de agências se referem a redes de agências nas quais os membros delegam certas tarefas administrativas, como a coleta de fundos ou a coordenação das diversas agências, e a uma organização central de gestão. Trata-se de relações horizontais, voluntárias, onde as condições para o estabelecimento das relações interorganizacionais estão associadas à assimetria de poder, à necessidade de facilitação da coordenação, à busca de maior eficiência, à redução das incertezas e à busca de legitimidade.

Programas conjuntos ocorrem quando duas ou mais agências trabalham em cooperação para o planejamento e para a implementação de determinados programas ou atividades. A ocorrência desse tipo de relação está associada à busca de assimetria (ganho de capacidade de influência em outras agências), à reciprocidade, quando é necessária a cooperação para o alcance de um objetivo comum, à similaridade de domínio, quando os limites entre as competências de uma agência e de outra não são claros, à busca de eficiência, quando a associação permite redução de custos ou acesso a mais fundos, à redução de incerteza pela criação de obrigações recíprocas, e, por fim, ao ganho de prestígio por parte de uma ou de ambas as partes.

As relações agência-patrocinador consistem, segundo a autora, em fluxos regulares de recursos essenciais para uma organização voluntária, a despeito do grau em que esses vínculos são formalizados, sendo assim uma relação “vertical” entre duas organizações.

Tais relações estão associadas: à assimetria, posto que os recursos são determinantes para a sobrevivência da organização receptora, o que confere poder à fornecedora; à reciprocidade, uma vez que a receptora é também importante ao fornecedor de recursos, por permitir a implementação de seus objetivos; à eficiência derivada dessa colaboração; à redução de incertezas sobre a disponibilidade de recursos para a receptora; e mesmo à legitimidade da receptora.

A autora conclui que é possível generalizar, como condições para a formação de relações interorganizacionais, posto que estão presentes em todas as relações levantadas na revisão de literatura: a assimetria, associada à escassez de recursos; o consenso sobre o domínio, associado à legitimidade para execução de determinada atividade; e a presença de um nível intermediário de concentração entre firmas, sendo este último menos relevante por não se referir aos objetivos desta pesquisa. Por fim, o trabalho é finalizado com o apontamento da necessidade de estudos futuros que focalizem as condições capazes de suportar e de facilitar a formação de relações, o que vai ao encontro dos objetivos estabelecidos nesta dissertação.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO

Pôr em execução, pôr em prática um plano, programa ou projeto, resolver um problema, solucionar. São com esses termos que o dicionário define o significado da palavra implementar (HOUAISS, 2001). Pressman e Wildavsky (1973), geralmente considerados os primeiros autores a destacar o tema, definem implementação como o conjunto de eventos que ocorrem entre o estabelecimento de objetivos e as ações realizadas para atingi-los. Hill e Hupe (2002), em trabalho que sistematiza grande parte da literatura sobre o assunto, também indicam que implementar pressupõe um ato prévio, cognitivo, de formulação do que precisa ser feito e da decisão de fazê-lo. O estudo da implementação remete, assim, à questão mais básica sobre a relação entre ideias e ação: a manifestação das ideias por meio de comportamentos concretos (MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

A dificuldade no tratamento da questão reflete-se nas diferentes perspectivas de como o problema da implementação pode ser tratado. Por um lado, é possível enfatizar a sequência de procedimentos necessários à materialização dos objetivos formulados a partir de condições iniciais conhecidas e consequências previstas. Por outro, a ênfase pode ser menos

nas medidas sequenciais para se alcançar um fim e mais nas interações e negociações que ocorrem ao longo do tempo entre aqueles que desejam executar a política e aqueles de quem as ações dependem. A primeira perspectiva é chamada de *top-down* e a segunda de *bottom-up* (HILL; HUPE, 2002). A seguir ambas as perspectivas são detalhadas.

2.2.1 A perspectiva *top-down*

Uma primeira forma de explicar a relação entre elaboração de políticas e sua implementação é fundir essas duas coisas em uma coisa só. Nesse caso, o problema da implementação é transformar em realidade o plano que foi concebido por meio de aplicação de teorias e/ou funções de produção adequadas. Como prescrição, essa perspectiva prioriza a consistência na priorização dos objetivos em contraposição à capacidade das políticas de se tornarem vivas no mundo real. Os implementadores devem saber o que deve ser feito para que a política tenha sucesso. Há reconhecimento de que a implementação pode falhar, mas a ênfase com relação às causas das falhas recai sobre eventuais inconsistências na teoria causal que dá origem à política, e não na hipótese de que, no momento da elaboração da política, grande parte dos aspectos relacionados à implementação mantém-se oculta, e só será descoberta durante a implementação (MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

Pressman e Wildavsky (1973) são autores de trabalho pioneiro sobre o assunto, no qual analisam a execução de um programa federal norte-americano para a redução do desemprego em uma unidade subnacional. Por conta desse trabalho, são apontados por Hill e Hupe (2002) como precursores não apenas dos estudos sobre implementação como também da perspectiva chamada de *top-down*. A partir do estudo de caso, Pressman e Wildavsky (1973) exploram as dificuldades de implementação enfrentadas e descrevem como a diversidade de interesses envolvidos e os conflitos decorrentes dessa diversidade acabam por impactar a efetivação das decisões tomadas.

O caso estudado por Pressman e Wildavsky (1973) ilustra como, apesar do acordo inicial com relação aos objetivos do programa e de como o mesmo seria operacionalizado, um programa pode apresentar diversos problemas em sua implementação. Ao longo do tempo, porém, alguns atores mudaram de posicionamento em função dos desdobramentos imprevistos da implementação. Os acordos firmados inicialmente tiveram que ser constantemente reconstruídos, sendo que nem sempre era possível efetuar essa reconstrução, o

que redundou na necessidade de diversas alterações no programa. Ao longo da implementação, a aparente simplicidade inicial do programa foi dando lugar a uma complexidade crescente, na medida em que desdobramentos inesperados aumentavam o número de atores dos quais a implementação do programa dependia. E quanto mais aumentava o número de atores dos quais dependia a implementação, mais aumentava o número de visões distintas sobre o programa. Por visões distintas, entende-se desde dependências de atores simplesmente contrários à implementação do programa da forma como esta estava ocorrendo (ainda que não necessariamente contrários ao objetivo de revitalização da cidade e geração de emprego) até simples divergências no senso de urgência para a implementação.

Pressman e Wildavsky (1973) concluem que sequer é necessária a discordância com relação aos fins propostos – ou seja, aos objetivos do programa – para que os problemas da ação coletiva se manifestem. Dentre as razões para esse fato, os autores destacam a incompatibilidade entre compromissos da parte dos múltiplos atores envolvidos na implementação, de forma que alguns desses atores, conquanto não discordem dos objetivos, simplesmente não desejam se empenhar para o sucesso dessa iniciativa em específico; outras vezes, até existe o empenho, mas determinado programa é apenas uma das iniciativas nas quais o ator está envolvido, não sendo necessariamente a prioridade; para alguns atores, o programa pode até mesmo ser prioritário, mas concorrer por recursos escassos com outros programas e projetos que também sejam prioritários; pode haver também dependência de atores que simplesmente não compartilhem da urgência dos patrocinadores do programa; outras situações podem de fato caracterizar conflitos explícitos, sobre a quem cabe a condução do programa, por exemplo, ou sobre a conformidade dos procedimentos técnicos e/ou legais utilizados na implementação; por fim, aparecem as limitações de poder dos atores que, além de concordar com os objetivos, têm um maior senso de urgência de sua implementação, limitações que restringem as chances de que as decisões tomadas sejam adequadamente implementadas conforme o planejado.

Pressman e Wildavsky (1973) ainda chamam a atenção para outro aspecto da implementação em um contexto de múltiplos atores e diversidade de interesses: à medida que o processo de implementação da decisão torna-se complexo (e, como apontado por eles mesmos, uma implementação relativamente simples a princípio pode acabar mostrando-se surpreendentemente complexa), basta uma pequena taxa de inadequação das decisões para que, dada a grande quantidade de decisões envolvidas, a probabilidade de sucesso torne-se

extremamente baixa. Esse problema é ainda mais relevante na medida em que os atores que desejam uma implementação rápida e exitosa não disponham dos meios necessários para garantir que os demais atores tomem as decisões mais apropriadas para que isso ocorra. Isso era verdade no contexto institucional norte-americano e parece ser aderente também ao contexto brasileiro, onde o controle dos diversos instrumentos necessários à implementação de programas de governo é também bastante fragmentado.

Bardach (1995) salienta a importância do trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) pela identificação das características do processo de implementação de políticas públicas que agravam os conflitos subjacentes a esse processo, apontando que muito do processo de implementação ocorre fora de controle, dirigido por forças complexas que vão além das de qualquer uma das partes envolvidas. Bardach (1995) também aponta que Pressman e Wildavsky (1973), além de terem identificado as características das políticas públicas que agravam os conflitos para a implementação, ofereceram uma interpretação dinâmica do processo, na qual a passagem do tempo é um fator relevante: quanto mais se alonga o processo de implementação, mais se reduzem as chances de sucesso, em função das possibilidades crescentes de atrasos e conflitos.

Por outro lado, Bardach (1995) considera que a análise de Pressman e Wildavsky (1973) concentra-se em um possível problema, o atraso, não alcançando os casos em que a implementação acaba resultando em perversão das metas iniciais ou casos em que a implementação acaba por resultar em custos financeiros excessivos. Considera também que a análise falha em descrever em termos mais abstratos e sistêmicos o conjunto de relações e os papéis de diferentes instituições envolvidas na implementação.

Foi a busca de uma tipologia que levou Bardach (1995) à metáfora de jogo para a implementação. Essa metáfora direciona o olhar para os diversos jogadores envolvidos, seus objetivos, suas estratégias e táticas, os recursos de que dispõem para jogar, as regras do jogo, as regras do jogo justo, a natureza ou a falta de comunicação entre os jogadores e o grau de incerteza com relação aos resultados possíveis. A metáfora direciona atenção também para aqueles que não estão jogando, e as razões que têm para isso, e para aqueles que insistem na alteração de algumas regras do jogo para que passem a jogar.

O sistema como um todo é uma coleção de elementos estruturais relacionados uns aos outros por meio de processos em andamento, sendo que esses elementos podem ser vistos

como diversos jogos, e suas relações são tão múltiplas e intrincadas que é muito difícil falar sobre o sistema como um todo, sendo possível descrever antes os diversos jogos em andamento. Um ponto importante é que os resultados de determinados jogos estabelecem as condições para outros. Entretanto, entre todas as possíveis interações, apenas uma minoria está relacionada com grau e força relevantes. Nesse sentido, as relações políticas e institucionais de um processo de implementação são tão numerosas e diversas que se torna difícil estabelecer enunciados em termos de leis com relação a elas. A natureza fragmentária e disjuntiva do mundo real faz com que uma teoria geral do processo de implementação seja algo irrealista (BARDACH, 1995).

Sabatier e Mazmanian (1995) analisam a implementação com perspectiva semelhante à Pressman e Wildavsky (1973) e à Bardach (1995), ou seja, como a execução de um conjunto de atividades necessárias ao alcance de objetivos estabelecidos em decisões de políticas. Para Sabatier e Mazmanian (1995), implementar é dar consequência a uma decisão de política, geralmente manifestada por meio de normatização, mas também por ordens executivas ou decisões judiciais. Decisão política que idealmente identifica o problema a ser enfrentado e os objetivos a serem alcançados, além de estruturar o processo de implementação. De maneira coerente com essa definição, Sabatier e Mazmanian (1995) estabelecem como questão fundamental da análise da implementação de políticas a identificação dos fatores que afetam o alcance dos objetivos estabelecidos em regulamentos.

Apesar de estudar o processo de implementação de políticas públicas e gerar conclusões sobre ele, Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1995) não chegaram a estruturar um modelo formal completo, apresentando um conjunto de variáveis que afetam o processo de implementação e detalhando os mecanismos de relação entre essas variáveis e o resultado final, trabalho que foi realizado por Sabatier e Mazmanian (1995) e é apresentado no item a seguir.

2.2.1.1 O modelo de implementação de políticas públicas de Sabatier e Mazmanian (1995)

No modelo proposto, são três os conjuntos de fatores que afetam a implementação: a “tratabilidade” do problema, a qualidade da estruturação da implementação na norma que estabelece a política e as variáveis externas à norma que afetam a implementação.

A. “Tratabilidade” do problema

De acordo com os autores, é mais fácil lidar com alguns problemas sociais do que com outros. Quanto mais fácil lidar com o problema objeto de determinada política, mais “tratável” ele é, e quanto mais “tratável” ele é, maiores as chances de sucesso da implementação. No modelo proposto, a “tratabilidade” de determinado problema é influenciada por fatores como: a) a ausência de tecnologias adequadas para a resolução de determinados problemas ou de teorias sobre as relações causais que sirvam de base para a estruturação da ação; b) a variedade de comportamentos que se deseja alterar ou regular, o que torna mais complexo a definição das regulações necessárias; c) o tamanho da população que se deseja atingir, posto que quanto menor essa população, mais fácil tende a ser a mobilização do apoio político necessário para a implementação; e d) a extensão da mudança de comportamento do grupo alvo requerida para o sucesso da implementação, dado que quanto maior a mudança, mais difícil a implementação.

B. Estruturação coerente do processo de implementação pela norma que dá origem à política ou ao programa

Sabatier e Mazmanian (1995) enfatizam o papel que o delineamento do processo de implementação pelas normas que instituem as políticas públicas tem para o sucesso no alcance dos objetivos estabelecidos. Os autores pontuam ainda que essa estruturação coerente do processo de implementação é uma função de sete fatores:

- (i) Precisão e clareza com que os objetivos do estatuto são estabelecidos, uma vez que esses objetivos servem como fator indispensável para a avaliação, como diretrizes não ambíguas para os responsáveis pela implementação e como uma referência para os apoiadores desses objetivos, também sendo importante a definição de prioridades no caso de políticas delegadas a agências já existentes e, portanto, executoras de outros programas.
- (ii) Validade da teoria causal que serviu de base para o desenho da norma que instituiu a política, isto é, da clareza e precisão das principais ligações

causais entre a intervenção governamental e os problemas que ela visa enfrentar.

- (iii) Existência de responsabilidade formal dos implementadores sobre um número importante das ações necessárias para a implementação da política.
- (iv) Disponibilidade, expressa no normativo do programa, de recursos financeiros em quantidade adequada à execução das atividades previstas, na magnitude e extensão necessárias.
- (v) Grau de integração dentro e entre instituições envolvidas na implementação, que deve ser suficiente e adequada para a execução da política conforme esta foi prevista.
- (vi) Definição de burocratas responsáveis pela implementação que sejam comprometidos com os objetivos da política.
- (vii) Por fim, extensão em que as oportunidades de participação de atores externos à implementação privilegiam o alcance dos objetivos definidos.

Particularmente importante para os objetivos deste trabalho é a questão da integração hierárquica dentro e entre as instituições implementadoras. Os autores apontam que um dos principais obstáculos para a implementação é a dificuldade de se obter ação coordenada entre as várias agências semi-autônomas envolvidas em muitos dos esforços de implementação. Apontam ainda que esse problema é particularmente relevante no caso de programas federais que dependem de agências estaduais ou municipais para levar a cabo detalhes da entrega do programa em um sistema muito heterogêneo.

Ao desenvolverem esse ponto, os autores descrevem como fatores que afetam o grau de integração hierárquica entre as agências implementadoras o número de pontos de veto (*clearance*) existente no processo de implementação e a intensidade de incentivos ou sanções suficientes para assegurar a ação amigável de todos os que têm potencial de veto. Os pontos de veto são aqueles nos quais atores têm a capacidade de impedir o alcance de objetivos estabelecidos. Os autores consideram, todavia, que os problemas com vetos potenciais podem ser enfrentados com estatutos que prevejam incentivos e sanções adequados. Se os incentivos disponíveis são modestos, é preferível evitar-se os pontos de veto.

Sabatier e Mazmanian (1995) também reconhecem que os estatutos geralmente não são capazes de estruturar coerentemente o processo de implementação. Isso seria

particularmente verdade para o governo federal, no qual a heterogeneidade de interesses, a diversidade de atividades realizadas, a magnitude de alterações em comportamentos previstas nos programas, as possibilidades múltiplas de vetos, a ocorrência de partidos fracos no Congresso Nacional e a dependência de governos estaduais e locais para a implementação tornam difícil minimizar os pontos de veto¹. Esse reconhecimento, no entanto, é revelador do entendimento dos autores de que é possível estruturá-los coerentemente, devendo essa estruturação ser buscada para uma implementação efetiva.

C. Variáveis não controladas pelo estatuto legal que afetam a implementação

Um primeiro aspecto não normativo que afeta a implementação são as variações ao longo do tempo nas condições econômicas, sociais e tecnológicas capazes de afetar a “tratabilidade” dos problemas objeto das políticas. Por exemplo, variações nas condições socioeconômicas podem afetar a importância relativa do problema focalizado, assim como variações nas condições socioeconômicas nas diversas localidades/estados onde o programa é executado podem levar a pressões para a flexibilização das condições de implementação, com a definição de algum grau de discricionariedade dos governos locais. Essa discricionariedade aumenta as chances de sucesso de execução do programa, mas, por outro lado, introduz novas chances de diferenciação entre os resultados do programa e aquilo que era previsto no estatuto do programa.

A atenção contínua da mídia sobre o problema objeto do regulamento é um segundo aspecto. Quanto maior essa atenção, maior tende a ser a priorização que os atores políticos mantêm com relação ao problema objeto da política. Em decorrência, as organizações responsáveis pela política tendem a ter acesso aos recursos adequados à sua implementação, bem como a priorizar, dentre as políticas pelas quais são responsáveis, aquelas que são foco de atenção contínua dos meios de comunicação.

A opinião pública também tem influência considerável na definição da agenda política e a forma de atuação dos políticos é bastante afetada pela opinião de seus eleitores. Da mesma forma, muitas vezes, a opinião pública é utilizada pelos administradores públicos como ponto de apoio para suas posições sobre as políticas, sendo que a perda de apoio da

¹ Os autores referem-se a características do sistema político norte-americano, mas essas características foram consideradas aplicáveis ao caso brasileiro, apesar das diferenças existentes entre os dois sistemas políticos.

opinião pública para essa mesma política pode acabar comprometendo suas condições de implementação.

Alterações na atenção da mídia e na atitude da opinião pública com relação a determinada política refletem na atitude dos eleitores com relação aos objetivos estabelecidos. Essa alteração de atitude dos eleitores é em um quarto vetor de influência na implementação, em especial porque a atitude dos eleitores é variável central para a determinação dos recursos que serão destinados a determinada política. Uma política que perde apoio entre os eleitores tende a perder, também, as condições de acesso a todos os recursos necessários à execução adequada e em conformidade com os procedimentos estabelecidos em regulamento.

Chefes do Poder Executivo, o Poder Legislativo e, por vezes, mesmo autoridades do Poder Judiciário têm papel central para a disponibilidade de recursos adequados à implementação, sejam eles financeiros, humanos ou legais. Trata-se de atores com poder de controle sobre as organizações responsáveis pela implementação da política. Nesse sentido, o apoio contínuo desses atores é outro aspecto externo à normatização da política com relevância para os resultados possíveis de serem alcançados pelo processo de implementação. No caso de programas intergovernamentais, incluem-se entre esses atores agências centrais com responsabilidades hierárquicas sobre os implementadores locais².

O sexto ponto refere-se ao comprometimento e à capacidade de liderança dos burocratas responsáveis pela implementação. Os autores salientam esse aspecto como a variável com maior capacidade de influenciar a implementação. O comprometimento refere-se à posição relativa que os objetivos da política ocupam nas preferências dos responsáveis pela implementação e às habilidades dessas mesmas pessoas em efetivar esses objetivos, indo além do meramente razoável a partir dos recursos disponíveis. Mas, mesmo aqui, os autores colocam o compromisso dos burocratas com os objetivos do programa como uma função, em parte, ou, em alguns casos, em grande parte, da capacidade do regulamento de institucionalizar um viés na atuação da agência implementadora por meio de processo de seleção e promoção de quadros que se identifiquem com os objetivos da política.

² No contexto legal brasileiro, as organizações implementadoras na esfera do governo federal não detêm ascendência hierárquica com relação às suas congêneres nos estados, municípios e no Distrito Federal. No entanto, o raciocínio é válido, ainda que com menos força, em função do poder de indução que o governo federal detém pela possibilidade de estabelecimentos de mecanismos de incentivo ou de sanções em casos nos quais há previsão legal.

As habilidades dos gestores para efetivação da política são compostas pela capacidade de desenvolver boas relações de trabalho com os mandatários que controlam os recursos para a instituição, de convencer oponentes e grupos-alvo de que estão sendo tratados de forma justa e coerente, de mobilizar apoio na mídia, de desenvolver controle adequado da aplicação dos recursos, evitando-se desperdícios, de manter a motivação do pessoal da agência implementadora e de gerenciar os focos de dissidência interna, de forma que os contrários à implementação sejam relegados a cargos sem capacidade de influenciar negativamente nos resultados obtidos.

D. As variáveis dependentes do processo de implementação: estágios da implementação

No modelo proposto pelos autores, cada etapa do processo de implementação é uma variável dependente, sendo afetada por cada uma das variáveis independentes apresentadas, assim como é um insumo para o estágio seguinte. O primeiro estágio é o resultado das definições políticas da agência implementadora, ou seja, a decisão de se fazer. Constituem essa etapa: a tradução dos objetivos gerais da agência implementadora em normas mais detalhadas, os procedimentos operacionais e a expedição de permissões jurídicas necessárias. Além disso, o primeiro estágio envolve ainda o esforço relevante dos burocratas responsáveis pela implementação, primeiramente pelas análises técnicas das formas com que regras gerais devem se manifestar em situações cada vez mais concretas e, uma vez definidas as regras gerais, pela aplicação dessas regras para um grande número de casos específicos.

Os autores reconhecem que, nesse esforço, é inevitável algum grau de discricionariedade dos responsáveis pela execução, razão pela qual ganha importância o entendimento que os implementadores têm do que é uma política pública saudável. Além do mais, é nessa etapa que se manifestam os problemas de coordenação e comunicação decorrentes da necessidade, muitas vezes presente, de atuação de mais de uma agência para a implementação. Entretanto, novamente os autores consideram esse tipo de problema como passível de controle ou minimização por meio de objetivos não ambíguos nos regulamentos, pela atribuição de tarefas na implementação a agências que sejam simpáticas aos objetivos, pela minimização dos pontos de veto e pelo estabelecimento de incentivos adequados para as burocracias que possam ser resistentes à implementação, pela alocação dos recursos

adequados para a realização das análises técnicas necessárias, e pelo estabelecimento de vies favorável aos objetivos do regulamento nas regras de decisão e pontos de acesso.

O segundo estágio é a concordância do grupo alvo com os objetivos do programa ou política e a disposição de colaborar para o seu sucesso. Os autores pontuam que essa concordância e disposição para atuar de acordo com os requisitos da norma reguladora também pode ser influenciada pela possibilidade de detecção do comportamento não colaborativo e pela existência de sanções para penalizar a não colaboração. A disposição em concordar também é afetada pela atitude do grupo alvo com relação à legitimidade das regras estabelecidas e o custo que a atuação em conformidade a regulação tem para o grupo alvo. (Apenas para ilustrar, as chances de sucesso na implementação do Proinfância seriam afetadas de forma fatal caso houvesse resistência da população em matricular suas crianças em Escolas de educação infantil.)

A terceira etapa é a geração real dos resultados da política e sua conformidade ou não com os objetivos definidos em estatuto. Afetam essa conformidade a consistência entre os resultados de cada agência implementadora e os objetivos definidos no regulamento, a colaboração dos grupos alvo com esses objetivos, a ausência de “subversões” aos resultados em função de regulamentos conflitantes, e a existência de uma relação causal consistente entre a mudança de comportamento esperada nos grupos alvo e o alcance dos objetivos previstos no regulamento.

A percepção dos impactos é o quarto estágio do processo de implementação. Uma vez que avaliações precisas e sistemáticas dos impactos das políticas são muito difíceis, mais importante que o impacto da política é a percepção de que os atores políticos, que em última instância são mandatários e patrocinadores da política, têm sobre os impactos. Em função disso, de forma geral a avaliação dos atores político vai ser convergente com sua percepção inicial, ou seja, aqueles que apoiaram a iniciativa tenderão a avaliá-la positivamente, valendo o contrário para aqueles que foram contrários a ela.

Por fim, uma quinta etapa é o direcionamento dado à política em função dos resultados e impactos, ou seja, a eventual revisão do regulamento. Afetam essas eventuais revisões as possíveis mudanças nas prioridades dos agentes políticos, decorrentes, em especial, de alterações nas condições socioeconômicas.

2.2.2 A perspectiva *bottom-up*

Uma segunda perspectiva de tratamento da implementação minimiza a importância de metas e planos, de forma que as autorizações de política são tidas apenas como coleções de palavras anteriores à implementação (MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

Essa abordagem está baseada em análises como a de Lipsky (1980), que busca compreender o papel que os indivíduos responsáveis pela oferta direta dos serviços públicos à população (os *street-level bureaucrats*) desempenham nas políticas públicas. O autor argumenta que esse papel é relevante, uma vez que esses indivíduos dispõem de grande discricionariedade na execução (implementação) das políticas, próximos que estão do público e distantes das instâncias formuladoras. Nesse sentido, as generalizações sobre comportamento organizacional e ações de governo não estariam suficientemente embasadas na compreensão de como os comportamentos individuais, quando agregados, dão origem às reais consequências das políticas públicas e dos limites à reprodução exata dos comportamentos esperados pelos formuladores de políticas no dia a dia da implementação.

Para Lipsky (1980), as decisões dos burocratas responsáveis pela oferta direta dos serviços públicos à população, as rotinas por eles estabelecidas e os artifícios usados para lidar com as incertezas e pressões do dia a dia do trabalho tornam-se, efetivamente, as políticas públicas pelas quais são responsáveis. Em função disso, o autor defende que a melhor forma de compreender as políticas públicas não é a partir das intenções expressas nas peças legislativas ou nas decisões de alto escalão. Trata-se, assim, de uma compreensão absolutamente oposta a dos autores associados à abordagem *top-down*, para os quais o ponto de partida para a compreensão da implementação de políticas seria, justamente, as decisões e intenções dos decisores políticos, com grande ênfase na normatização efetuada dessas decisões.

Modelos de implementação de políticas públicas como o de Sabatier e Mazmanian (1995) são fortemente baseados na estruturação de uma série de medidas sequenciais para o alcance de um fim determinado. A perspectiva *bottom-up*, por outro lado, enfatiza as interações e negociações que ocorrem ao longo do tempo entre aqueles que desejam executar as políticas e aqueles de quem as ações dependem. Como consequência, elaboração e implementação de políticas não podem ser entendidas como momentos

separados ou etapas absolutamente distintas (MAJONE; WILDAVSKY, 1995; HILL; HUPE, 2002).

2.2.3 Tentativas de integração entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up*

Majone e Wildavsky (1995) consideram aproximações imprecisas tanto a perspectiva na qual a implementação é uma sequência de atos procedimentos a serem otimizados a partir da boa técnica administrativa, quanto a perspectiva da qual as decisões, metas e objetivos definidos não guardam nenhuma relação com a implementação efetiva das políticas públicas. A perspectiva alternativa proposta pelos autores considera que os objetivos e os recursos são os elementos constituintes centrais de qualquer política. Entretanto, em boa parte das políticas, os objetivos não são precisos e muitas vezes conflituosos.

Se os objetivos não são determinados de forma única, também não podem ser únicos os seus modos de implementação. A implementação de uma política não começa com um conjunto de palavras, mas com a disposição de agir e de tratar determinadas situações. Planos, programas, decisões judiciais e regras administrativas são potenciais de ação, instrumentos para a implementação, estando sua realização condicionada à qualidade intrínseca desses atos e das condições externas. Entretanto, ainda que as políticas se desenvolvam após as ideias iniciais (e o que pode ser feito dessas ideias depende de sua riqueza inicial), elas também são extremamente dependentes da qualidade das mentes que as implementarão e da natureza do ambiente em que isso ocorrerá (MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

Nesse sentido, as políticas são continuamente transformadas pelas ações de implementação. As restrições também são objetivos. Isso porque os objetivos geralmente são por demais genéricos (reduzir a pobreza, melhorar a saúde, etc.) e há sempre restrições de tempo, recursos, procedimentos disponíveis, liberdades que são invioláveis, etc. Ao se focar em alguma dessas restrições, de alguma maneira se faz delas objetivos. O enfraquecimento de restrições antes existentes também faz com que possibilidades não imaginadas originalmente pelos planejadores tornem-se opções reais, oportunidades para os implementadores. Se adaptar-se às novas situações é a essência da administração, não é o desenho de política que ocorre a maior parte do tempo, mas o redesenho (MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

Por outro lado, Majone e Wildavsky (1995) pontuam que, mesmo sendo verdade que as políticas podem assumir formas não imaginadas ao longo da implementação, é importante entender os limites possíveis para essas transformações: são raros os resultados de política sem relação reconhecível com os objetivos iniciais da política. Isso porque a política afeta a implementação por meio da definição da arena na qual o processo de implementação ocorre, identifica os principais atores e seus papéis, o conjunto de ferramentas possíveis de ação e a forma de alocação dos recursos.

Majone e Wildavsky (1995) consideram, ainda, que não há como anular a discricionariedade dos responsáveis pela implementação, podendo-se apenas evitá-la por controles indiretos. Mais do que isso, consideram que uma execução literal das políticas é contrária ao alcance dos melhores resultados possíveis. Em um mundo de incertezas, o sucesso é pouco correlacionado com o esforço empreendido, dependendo muito mais do “saber como fazer” do que do saber precisamente o que fazer *a priori*. Depende assim da habilidade de seleção dos comportamentos e regras de conduta adequados, e não da obediência cega das regras.

Em síntese, Majone e Wildavsky (1995) sugerem que o que de fato existem são potenciais mais ou menos desenvolvidos em peças legislativas, decisões judiciais e planos burocráticos, sendo essas potencialidades o território da análise da implementação de políticas.

Também a partir de elementos das duas perspectivas dos estudos sobre implementação de políticas públicas, Hill e Hupe (2002) sugerem três dimensões de análise a serem consideradas nesses estudos. Primeiro, reconhecem a importância fundamental de tudo o que ocorre para além das ações dos governos centrais, em especial o papel das burocracias responsáveis por prestar os serviços diretamente à população, de modo que as motivações, interesses, visões de mundo e perspectivas desses burocratas são variáveis fundamentais para a compreensão dos mecanismos de implementação das políticas públicas. Segundo, afirmam ser preciso considerar a organização em camadas dos sistemas político-administrativos, uma vez que a implementação de grande parte das políticas perpassa várias das camadas de governo; em sistemas federais essas camadas envolvem diferentes níveis de governo relativamente autônomos, e mesmo em governos unitários os responsáveis locais pela administração sempre gozam de certo grau de autonomia. Por fim, sem prejuízo para as duas

outras dimensões apontadas, é preciso considerar com muita seriedade as ações de gestão, passando pelo desenho das instituições até a gestão da implementação em seu dia a dia.

2.3 CAPACIDADE E CAPACIDADE DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS GOVERNOS LOCAIS

Um terceiro referencial teórico importante para o desenvolvimento da pesquisa é o que enfatiza as capacidades locais como um fator importante para a compreensão da implementação de políticas públicas em geral e de programas em específico. Mas o que seriam capacidades locais? Na definição simples e direta de Gargan (1981), capacidade de governo é a habilidade para fazer o que precisa ser feito. Honadle (1981), por sua vez, apresenta cinco ângulos a partir dos quais as capacidades locais podem ser definidas.

Em uma definição tradicional, capacidade seria a habilidade dos administradores de agir exitosamente para o desenvolvimento de longo prazo das localidades por eles geridas. Em uma adaptação para a prestação de serviços sociais, capacidade seria a habilidade para aumentar os poderes e recursos necessários para a oferta de serviços. Essa definição, no entanto, não fornece elementos descritivos dos diferenciais que fazem uma organização ter ou não “capacidade” (HONADLE, 1981).

Capacidade também pode ser definida como a habilidade para se alcançar níveis superiores de racionalidade, a partir de decisões informadas e apoiadas em material analítico que apresentem a convergência das decisões com as metas e prioridades. Numa tentativa de conciliar esse enfoque racional com a questão política, a capacidade pode ser vista como um grande leque de atividades voltadas para expandir a habilidade dos cidadãos e seus governantes de produzir bens e serviços públicos de forma mais eficiente e adequada às necessidades dos cidadãos, estando assim ligada ao desenvolvimento de arranjos institucionais, políticos, ou administrativos (HONADLE, 1981).

Uma definição sistêmica aponta que a capacidade local abrange as competências para determinar suas próprias necessidades, buscar soluções, processar informações, alterar prioridades, programas e procedimentos, prover *feedback* e modificar comportamentos com base em avaliações (HONADLE, 1981).

As capacidades locais também podem ser compreendidas como as habilidades dos governos locais para tornarem-se autônomos para implantação de suas próprias políticas, ou então para o alcance de metas de terceiros, como o governo federal, em especial em momentos em que ocorre expansão dos repasses de recursos de terceiros para os governos locais (HONADLE, 1981).

Por fim, é possível definir capacidade como o desenvolvimento de atividades executadas rotineiramente. Em contraste, é possível enfatizar as habilidades para a definição dos melhores caminhos para se alcançar os objetivos da organização, ou seja, o aperfeiçoamento da ação para o alcance de melhores resultados (HONADLE, 1981).

Estudos recentes apontam a relevância das relações entre capacidade de gestão dos governos locais e o desempenho desses governos de maneira geral e na execução de programas financiados pelos governos centrais. Fiszbein (1997), por exemplo, estudou casos exitosos de desenvolvimento de capacidades administrativas locais na Colômbia, concluindo que esse desenvolvimento foi fundamental para o sucesso do processo de descentralização administrativa ocorrido naquele país. Gillespie (2001), ao estudar a implementação de programas nutricionais, também aponta as capacidades locais como variável fundamental para a compreensão das falhas observadas. Pode-se dizer o mesmo de Butler e Gheorghiu (2010), que anotam a relevância das capacidades locais para a implementação de iniciativas voltadas à proteção dos direitos básicos de crianças ciganas na Romênia.

Dentre os três trabalhos, destaca-se o de Fiszbein (1997), que define “capacidade” como a existência, nos governos locais, de ferramentas que tornem possível a atuação exitosa desses governos, sendo três as dimensões dessas ferramentas: o trabalho (habilidades e conhecimentos das equipes responsáveis pela implementação dos programas no nível local), o capital (existência de instalações e equipamentos de trabalho adequados) e a tecnologia (forma de organização dos governos locais e estilo administrativo dos chefes desses governos). O autor chegou ainda à conclusão de que fatores de contexto como a competição política local, a emergência de líderes locais e a participação das comunidades nos processos decisórios e de acompanhamento da execução eram fundamentais para o sucesso do processo de constituição das capacidades necessárias para a execução, por parte dos governos locais, dos programas de governo.

2.3.1 Estruturas analíticas baseadas na gestão para a capacidade dos governos locais

Para o estudo da influência da descentralização de políticas, importa conhecer possibilidades de estruturas analíticas para a capacidade de gestão, isto é, a explicitação de fatores e características que definam essas capacidades. Fiszbein (1997), apesar de fazer uso de uma estrutura analítica para esse fim, conforme mencionado no item anterior, não tinha como objetivo propor uma estrutura geral.

Uma primeira proposta é a de Honadle (1981), que a partir das diferentes possibilidades de definição para capacidade de gestão propõe uma estrutura analítica para as capacidades locais, composta dos seguintes elementos:

- (i) Características definidoras - Habilidade de antecipar e influenciar a mudança; fazer decisões informadas e racionais sobre a política; desenvolver programas para implementar a política; atrair e absorver recursos; gerenciar recursos e avaliar as atividades correntes para guiar a ação futura.
- (ii) Práticas administrativas - Habilidade de executar bem práticas administrativas a partir de técnicas “modernas e eficientes”, usando o que usualmente é chamado de “boa administração”; por exemplo, boa técnica orçamentária, gestão da informação e etc.
- (iii) Instituições - Para construir capacidade é preciso institucionalizar o fortalecimento obtido das capacidades.
- (iv) Requerimentos organizacionais - Construir capacidade passa pelo estabelecimento de padrões mínimos de atuação por uma organização. Esses requerimentos devem compreender habilidades de relacionamento com outras organizações, processos de resolução de problemas, coordenação entre funções distintas e mecanismos de aprendizagem organizacional.

Outra estrutura analítica, convergente e contemporânea ao modelo analítico de Honadle (1981), é a estruturada pelo *Office of Management and Budget Interagency Study Committee on Policy Management Assistance* (apud Gargan, 1981), uma organização do governo federal norte-americano responsável por prestar assistência técnica aos governos locais beneficiários de recursos de programas federais. Estabelece que a capacidade de gestão

local é determinada por três áreas gerais: gestão das políticas (estabelecimento de prioridades, mobilização e alocação de recursos, iniciativa e condução de planejamento, desenvolvimento e implementação de políticas, estratégicas e programas); gestão de recursos (criar e apoiar ferramentas administrativas básicas, como administração de pessoal, de propriedades, de informação e financeira); gestão de programas (execução de funções administrativas e requerimentos táticos necessários à execução de programas, projetos e políticas específicos, envolvendo o exercício de liderança nas unidades governamentais responsáveis por esses programas e projetos).

Mais recentemente, e numa perspectiva não voltada exclusivamente para a questão da capacidade de gestão dos governos locais, Ingraham e Donahue (2000) buscam caracterizar a gestão governamental. Sugerem, para tanto, dividir a gestão governamental em dois componentes para fins analíticos: estruturas organizacionais, procedimentos e tecnologias relacionados às funções administrativas; e estruturas organizacionais, procedimentos e tecnologias relacionados à gestão de políticas. As funções administrativas e a infraestrutura a elas associadas envolvem atividades genéricas como gestão financeira, de recursos humanos, de capital e de tecnologia da informação. São elas que apoiam as atividades de gestão das políticas, que compreendem a definição de áreas prioritárias de atuação, dos objetivos e das formas de implementação desses objetivos.

Para Ingraham e Donahue (2000), as duas dimensões atuam concomitantemente e interagem de forma bastante complexa em suas influências sobre o desempenho governamental, ambas imersas em um ambiente de fortes exigências políticas. Mas cada uma das dimensões apresenta efeitos independentes nos resultados da ação governamental. O interesse dos autores é, assim, conhecer o efeito independente que a qualidade da estrutura de ação genérica (estruturas organizacionais, procedimentos e tecnologias relacionados às funções administrativas) de um governo tem sobre sua capacidade de alcançar as metas. É isto que os autores denominam de “capacidade de gestão”. Em outros termos, os autores entendem como capacidade a habilidade dos governos de organizar, desenvolver, dirigir e controlar seus recursos humanos, físicos, de capital e informacionais para encaminhar suas decisões de políticas. Trata-se da “energia potencial” do governo. Tudo o mais constante, o governo com maior capacidade de gestão é capaz de operar melhor que outros.

Em seu modelo de análise, Ingraham e Donahue (2000) indicam não apenas que a capacidade administrativa de um governo tem um impacto positivo sobre os resultados das

políticas públicas, como também que as várias funções da gestão atuam conjuntamente para os resultados que ela apresenta, ou seja, a boa gestão não depende do desempenho individual de cada sistema independentemente, mas da interação e coerência com que atuam simultaneamente e em conjunto. Ademais, segundo os autores, a liderança tem um papel importante no desempenho governamental.

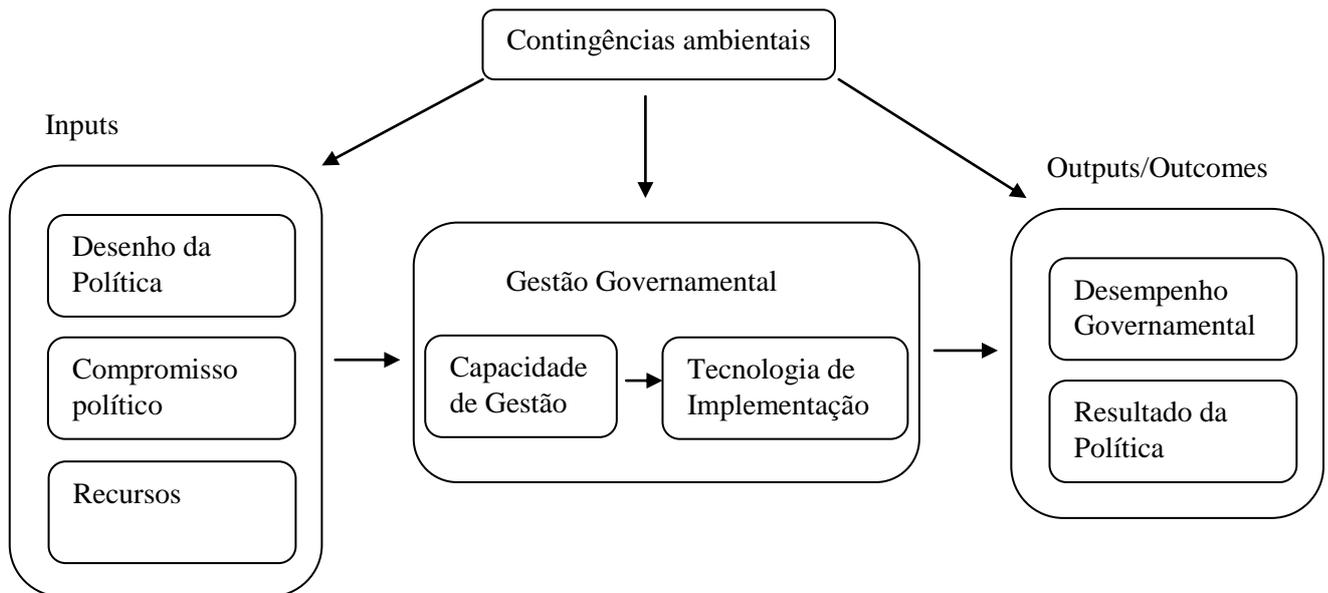


Figura 2 – Revisão da Equação Clássica de Política e Desempenho, conforme proposto por Ingraham e Donahue (2000)

Fonte: Ingraham e Donahue (2000, p. 299). Tradução própria.

A partir da consulta a um grande conjunto de estudiosos do tema e praticantes, tendo sido encontrado um grande nível de consenso, Ingraham e Donahue (2000) propõem um conjunto de critérios para avaliação da capacidade de gestão governamental. Essas características são organizadas em quatro subsistemas de gestão (gestão financeira, gestão de recursos humanos, gestão da tecnologia de informação e gestão de capital) que resultam na capacidade de gestão. A capacidade de gestão, assim, depende fundamentalmente da configuração, tarefas, procedimentos, e processos de trabalho desses subsistemas, assim como da forma como se relacionam.

As relações entre os subsistemas e sua contribuição para o resultado final variam ao longo de duas dimensões: como os subsistemas são orquestrados como parte de um todo coeso que divide valores, metas, objetivos alinhados e tarefas de apoio recíproco, ou seja, como são integrados; e o grau em que um sistema formalizado de gestão por resultado está presente (INGRAHAM; DONAHUE, 2000).

Com relação à integração, os autores sugerem que esta é composta por três atividades chaves, o exercício da liderança (capacidade dos gestores seniores de tomar decisões, desenvolver a missão, visão e valores das organizações e comunicá-los a todos os membros, de coordenar a ação de forma coerente com os objetivos), o uso da informação (liberdade, consistência e velocidade com que a informação transita dentro do governo, atenção que gestores dão aos dados e desejo dos gestores de dividir conhecimento) e a estratégia de alocação de recursos (distribuição dos recursos entre as diversas atividades, não apenas recursos financeiros, mas também humanos, por exemplo).

Com relação ao sistema formalizado de gestão por resultados, refere-se à existência de mecanismos pelos quais os líderes identificam, coletam e usam as informações necessárias para avaliação dos resultados obtidos pela organização. Uma orientação a resultados teria, assim, como componentes a habilidade de identificar objetivos claros e a existência de meios para aferir o andamento das atividades necessárias ao alcance dos objetivos (INGRAHAM; DONAHUE, 2000).

2.3.2 Crítica à compreensão das capacidades dos governos locais exclusivamente a partir da gestão

Gargan (1981) critica abordagens que definem a capacidade dos governos locais exclusivamente em termos de gestão. Essas abordagens apresentariam problemas de mensuração, uma vez que a presença ou ausência de determinadas práticas de gestão indicam um “potencial” de gestão e não a capacidade efetiva de gestão. Em outras palavras, mensurações de capacidade local elaboradas exclusivamente a partir dessas abordagens não seriam efetivas por serem incapazes de captar potenciais não explorados da capacidade de gestão. Esses potenciais não explorados poderiam decorrer de fatores do contexto político, social ou econômico.

Ademais, o autor considera que abordagens de capacidade local focalizadas exclusivamente em variáveis de gestão tenderiam a gerar problemas nas próprias políticas, uma vez que pode levar a imposição de determinadas soluções técnicas a governos locais por normas ou regulamentos, obrigando uma adesão formal a essas normas e uma constituição de capacidade que pode ser tão somente formal. Ainda mais grave, governos locais que desenvolveram capacidades por caminhos distintos dos impostos por meio de normas podem

ver retroceder sua capacidade de execução ou, no mínimo, verem-se forçados a adotar procedimentos desnecessários (GARGAN, 1981).

De acordo com a proposta de Gargan (1981), a capacidade dos governos locais não seria um conjunto fixo e uniforme de requisitos para toda e qualquer comunidade, mas sim variaria de acordo com as expectativas, isto é, com a percepção sobre o que seria um nível adequado de serviço público, sobre o que seria uma liderança aceitável e o que seriam formas apropriadas de condução das questões públicas, sendo que essas expectativas todas relacionam-se com as práticas, a cultura e a tradição locais. Variaria também em função dos recursos que podem ser mobilizados para a solução dos problemas da comunidade, como dinheiro, conhecimento, técnicas administrativas, sociedade civil organizada e etc. Por fim, as capacidades locais também seriam contingentes à natureza dos próprios problemas enfrentados por uma determinada comunidade: um mesmo patamar de estruturação da gestão local poderia ser adequado para o enfrentamento de determinado problema, mas insuficiente para o enfrentamento de outros mais complexos.

2.4 CONJUNTO DE FATORES QUE AFETAM A IMPLEMENTAÇÃO, PELOS GOVERNOS SUBNACIONAIS, DE PROGRAMAS FORMULADOS PELOS GOVERNOS CENTRAIS

Na revisão da literatura, não se encontrou nenhum modelo de análise de implementação de programas centrais por governos subnacionais, razão pela qual, a partir das três vertentes de referencial teórico apresentadas, propõe-se um conjunto de categorias que servirá de base para a análise a ser realizada.

Propõe-se que, para explorar e descrever como a descentralização de políticas públicas determinada pelo pacto federativo brasileiro afeta a implementação de programas governamentais formulados pela União, é preciso considerar quatro dimensões, a saber: as condições para o estabelecimento da relação entre as esferas de governo; o desenho do programa instituído formalmente; a capacidade de gestão dos governos locais responsáveis pela execução; e a atuação dos burocratas dos governos locais. A seguir cada uma dessas dimensões é detalhada.

2.4.1 Condições para o estabelecimento da relação entre as esferas de governo

A primeira dimensão refere-se à compreensão das condições para o estabelecimento de fluxos de transações ou trocas organizacionais relativamente duradouras entre duas ou mais organizações (LEVINE; WHITE, 1961, OLIVER, 1990). Governos subnacionais e governo federal são duas organizações distintas que, para a implementação de programas do segundo em áreas de competência dos primeiros, precisam estabelecer fluxos de transações que viabilizem essa implementação.

Importa, da perspectiva definida no problema de pesquisa, compreender as variáveis que influenciam a decisão dos governos locais de estabelecer esse fluxo de transações. No referencial teórico abordado, foram identificadas as seguintes variáveis:

- (i) Compartilhamento da área de atuação - As relações entre governos locais e governo federal só podem ser estabelecidas em campos de atuação que pertençam ao domínio das duas esferas de governo, ou seja, convergência de objetivos (LEVINE; WHITE, 1961, OLIVER, 1990). Sabatier e Mazmanian (1995) referem-se à mesma questão ao afirmar que a atitude dos grupos alvo com relação à legitimidade das políticas é fundamental para o seu sucesso. Todos os autores mencionados colocam o compartilhamento da área de atuação como uma condição necessária, mas não suficiente para o estabelecimento de relações entre organizações.
- (ii) Busca por clientes ou recursos - Da perspectiva do governo federal, a relação interorganizacional é motivada pela busca de clientes que só podem ser alcançados por intermédio da ação em conjunto dos governos locais quando estes detêm competências privativas sobre o objeto da política. De outro lado, os governos locais tenderiam a estabelecer relações com o governo federal (aderir ao seu programa) nos casos em que existir carência de recursos, financeiros, humanos ou tecnológicos para o alcance de objetivos que são comuns (LEVINE; WHITE, 1961; WRIGHT, 1978).
- (iii) Necessidade - Prevista por Oliver (1990), a necessidade estaria relacionada a requerimentos legais ou regulatórios que estabeleçam punições para o caso de não obediência. Na situação objeto de análise nesta pesquisa, é possível considerar a obrigatoriedade da educação infantil para a

população de quatro a cinco anos, em conjunto com a fiscalização exercida pelo Ministério Público, como uma contingência de necessidade.

- (iv) Estabilidade - De acordo com Oliver (1990), uma segunda contingência relacionada ao estabelecimento de relações interorganizacionais seria a busca da redução de incertezas sobre a disponibilidade futura de recursos. Um comportamento esperado dos governos subnacionais a partir da ideia de busca de estabilidade seria que estes buscassem os recursos financeiros ofertados pelo governo federal em função do temor de possíveis restrições futuras de receitas adequadas.
- (v) Reciprocidade - Terceira contingência abordada por Oliver (1990), refere-se ao desejo mútuo de colaboração e coordenação em área de interesse, a educação infantil, de ambas as esferas de governos envolvidas na implementação do programa. Nesse caso, as relações entre as duas organizações são estabelecidas livremente, sem qualquer tipo de dominação ou controle de qualquer uma das partes pela outra.
- (vi) Legitimidade - Quarta contingência apontada por Oliver (1990), refere-se à pressão social pela atuação de acordo com crenças e regras prevalentes em um determinado ambiente. Nesses termos, poderia ser esperada a adesão dos entes subnacionais a programas do governo federal em função de cobranças da população/eleitores locais e/ou associada a mimetismo da postura adotada pelos demais governos subnacionais.
- (vii) Assimetria - Relacionada ao potencial de exercer poder ou controle sobre outra organização ou seus recursos, a quinta contingência abordada por Oliver (1990) poderia ser associada à obrigatoriedade legal da adesão pelos entes subnacionais a programa executado pelo governo federal. Ou então procedimentos de “adesão casada”, nos quais recursos de um determinado programa apenas estivessem disponíveis caso o ente subnacional aderisse a algum outro programa.
- (viii) Eficiência - Sexta e última contingência tratada por Oliver (1990), refere-se à busca por redução dos custos de transação. É possível supor que seja uma razão importante para compreender as motivações do governo federal em buscar relações com os subnacionais para a implementação de um determinado programa. Entretanto, considera-se pouco provável que governos subnacionais busquem relacionar-se com o central em busca de

maior eficiência de seus processos internos, uma vez que esse recebimento de recursos tende a ser associado com algum nível de padronização, seja do objeto a ser implementado, seja do processo de implementação. Padronização essa que dificilmente atende à diversidade possível de especificidades locais³.

2.4.2 O desenho do programa

Parte importante da literatura sobre implementação de políticas públicas dá centralidade ao estabelecimento formal das regras e mecanismos de funcionamento dessas políticas como requisito para a compreensão do sucesso ou fracasso da implementação. Essa perspectiva está associada à abordagem do tipo *top-down*, e é a partir dela que se constrói a segunda dimensão proposta. As variáveis associadas ao desenho formal do programa identificadas ao longo da revisão são:

- (i) Compatibilidade dinâmica de interesses - O desenho do programa deve buscar ao longo de todo o processo de execução que os interesses dos atores responsáveis pela implementação sejam compatíveis com os requerimentos para a implementação do programa (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; SABATIER; MAZMANIAN, 1995). No caso do objeto de análise desta pesquisa, importa que o desenho do programa busque um alinhamento dinâmico (intertemporal) entre os interesses dos governos locais e os objetivos do programa, o que envolve tanto a ausência de conflitos como o empenho continuado e não apenas pontual dos implementadores. Esse alinhamento dinâmico, por sua vez, tem menos chances de manter-se quanto mais tempo a implementação do programa demorar-se, dado o número crescente de atores que se envolvem no processo e a ampliação natural dos pontos de decisão à medida que se estende a execução.
- (ii) Convergência entre interesse no sucesso do programa e poder para a implementação – A partir das colocações de Pressman e Wildavsky (1973)

³ Aqui a eficiência não está relacionada com o acesso a recursos financeiros, humanos ou tecnológicos mais adequados que poderiam ser ofertados pelo governo federal, elementos relacionados à categoria “busca por clientes e/ou recursos”.

e Sabatier e Mazmanian (1995) é possível definir como requerimento para o sucesso da implementação que os atores com maior interesse na implementação exitosa do programa sejam aqueles que controlem os recursos mais relevantes. Assim sendo, na implementação de programa federal por governos locais, seria importante que os atores nos governos locais com maior interesse na implementação do programa fossem os mesmos que detivessem o controle dos recursos fundamentais à sua implementação.

- (iii) “Tratabilidade” do problema - Sabatier e Mazmanian (1995) apontam como requisito central para o sucesso da implementação que os objetivos enunciados sejam factíveis. Mais detalhadamente, o programa ou política deve ter objetivos passíveis de serem alcançados a partir das tecnologias disponíveis, e não deve buscar alterações de comportamento amplas demais.
- (iv) Estruturação do processo de implementação - Ainda de acordo com Sabatier e Mazmanian (1995): o regulamento do programa deve identificar com clareza o problema a ser enfrentado e os objetivos a serem alcançados; a teoria causal que dá origem ao programa deve ser coerente; os responsáveis pela implementação devem ser designados formalmente; o regulamento do programa deve prever recursos financeiros adequados à implementação; os burocratas designados formalmente como responsáveis pela implementação devem ser comprometidos com os objetivos da política; e o regulamento deve prever canais de participação mais amplos para apoiadores da política e mais restritos para os possíveis opositores.

2.4.3 A atuação das burocracias locais

Outra vertente da literatura sobre implementação de programas e políticas públicas, denominada *bottom-up*, enfatiza o papel que os indivíduos responsáveis pela prestação de serviços públicos à população têm na implementação, ao invés das regras e requerimentos legais. De um ponto de vista mais estrito, essa vertente refere-se ao papel que professores, médicos e assistentes sociais, por exemplo, desempenham na implementação de políticas (LIPSKY, 1980). Para os fins deste trabalho, propõe-se o deslocamento da atenção

dada aos responsáveis pela prestação direta de serviços à população para os responsáveis diretos pela implementação dos programas federais nos governos locais. Mantém-se, todavia, a ênfase nas burocracias mais distantes dos formulados dos programas em detrimento dos requisitos legais para sua implementação. Para essa dimensão, foram identificadas duas variáveis:

- (i) **Motivações e interesses das burocracias locais** – De acordo com Lipsky (1980), é muito mais importante compreender as motivações e interesses das burocracias responsáveis diretamente pela implementação das políticas do que os requerimentos normativos que as conformam. Quando Sabatier e Mazmanian (1995) tratam do compromisso e da capacidade de liderança dos burocratas responsáveis diretamente pela implementação como um fator, embora não controlado diretamente pelo regulamento do programa, fundamental para seu sucesso, também se referem à mesma questão, ainda que com ênfase muito reduzida relativamente à de Lipsky (1980). Nesse sentido, interessa, para os objetivos da pesquisa, compreender as motivações das burocracias dos governos locais diretamente envolvidas na implementação de programas federais. É possível esperar que o alinhamento entre os interesses dessas burocracias e os objetivos do programa seja fundamental para o sucesso da implementação.
- (ii) **Rotinas de trabalho e procedimentos** – Ainda de acordo com Lipsky (1980) e Majone e Wildavsky (1995), a compreensão do processo de implementação de políticas públicas passa pela consideração das rotinas de trabalho e procedimentos adotados no dia a dia pelos responsáveis diretos pela implementação. Distante do controle dos governos centrais e enfrentando restrições muitas vezes não previstas inicialmente, as burocracias locais podem adotar procedimentos bastante distintos dos estabelecidos em normativo, com impactos na implementação dos programas e políticas formuladas pelos governos centrais.

2.4.4 As capacidades locais

A quarta dimensão proposta consiste nas capacidades locais para a implementação dos programas federais. Conforme definição anterior, capacidade local corresponde à presença, nos governos locais, de qualquer tipo de habilidade necessária para a implementação de programas e políticas (GARGAN, 1981). As variáveis identificadas na revisão de literatura como relacionadas às capacidades locais são:

- (i) Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisão – Honadle (1981) aponta como uma característica definidora das capacidades locais a presença de habilidade para a tomada de decisões informadas e racionais sobre a política/programa. Ingraham e Donahue (2000), por sua vez, enfatizam o papel da disponibilidade de informações para que as decisões tomadas garantam a integração entre os quatro subsistemas de gestão propostos (gestão financeira, de recursos humanos, de tecnologia da informação e de capital). Nesse sentido, espera-se que a disponibilidade de informações para a tomada de decisão dos gestores locais responsáveis por cada uma das etapas de implementação do programa, e a qualidade dessas informações, seja um fator relevante para a compreensão das possíveis influências que a descentralização de políticas tem sobre a implementação de programas federais. Note-se ainda que o fluxo ocorre em dois sentidos: no “vertical”, entre governo local e federal, no qual importa a capacidade de compreensão e aplicação das orientações do governo federal pelos técnicos municipais; e no “horizontal”, no qual importa a capacidade de integração dos subsistemas de gestão.
- (ii) Gestão dos recursos – O *Office of Management and Budget Interagency Study Committee on Policy Management Assistance* (1975) já apontava, na década de 1970, a relevância das habilidades dos governos locais para a gestão dos recursos disponíveis como uma variável central para a implementação de determinadas políticas públicas⁴. No mesmo sentido, Ingraham e Donahue (2000) também postulam que as habilidades dos governos em geral de organizar, desenvolver, dirigir e controlar seus recursos humanos, físicos, de capital e informacionais para a concretização

⁴ A partir da experiência norte-americana. Mesmo assim, considera-se que as conclusões do estudo são referências válidas também para o caso brasileiro, uma vez que é razoável supor que os requisitos de ação conjunta entre diferentes níveis governamentais presentes no contexto institucional norte-americano também se apresentam no brasileiro.

das decisões políticas são uma variável independente dos resultados alcançados pelas políticas públicas. Esse raciocínio feito em termos gerais pode ser aplicado à situação específica da ação dos governos locais para a implementação de programas federais. Assim sendo, é possível esperar que os procedimentos de gestão de recursos humanos, físicos, de capital e informacionais adotados pelos governos locais exerçam influência sobre as possibilidades da implementação de programas federais.

- (iii) Institucionalização das capacidades – Honadle (1981) indica como fator relevante para a compreensão das capacidades locais o grau em que as habilidades desenvolvidas são de fato institucionalizadas. É possível esperar, a partir desse raciocínio, que o grau de institucionalização das capacidades locais também tenha capacidade explicativa para as relações entre descentralização e implementação de programas federais. Como institucionalização entende-se, principalmente, a formalização/padronização, acompanhada de uso corrente, dos procedimentos relacionados a essas capacidades e a existência de vínculos estáveis entre as administrações locais e os burocratas detentores dos conhecimentos necessários para a implementação. Vale anotar que uma avaliação mais aprofundada da institucionalização requereria um olhar sobre a evolução no tempo das capacidades, o que está fora do escopo desta pesquisa.
- (iv) Técnicas administrativas – O uso de técnicas administrativas alinhadas com o “estado da arte” da administração pública é apontado por Honadle (1981) como um dos elementos que caracterizam as capacidades locais. No mesmo sentido, Ingraham e Donahue (2000) enfatizam a formalização de práticas de gestão por resultado (estabelecimento claro de objetivos, respectivos responsáveis, indicadores de acompanhamento e sistema informatizado para controle da execução) como requisito central da capacidade de gestão. A partir desses elementos, é possível esperar que o uso formalizado de práticas de gestão por resultados pelos governos locais influencie a implementação de programas federais por essa esfera de governo.
- (v) Liderança - Ingraham e Donahue (2000) destacam o papel que as lideranças têm na integração de cada um dos subsistemas de gestão e,

portanto, nas capacidades locais para a implementação. Muitas das características definidoras das capacidades locais apresentadas por Honadle (1981) também estão relacionadas ao exercício da liderança, como a tomada de decisões informadas e racionais sobre as políticas e a atração e absorção de recursos, além da integração entre as diversas áreas de gestão. Portanto, outra variável possivelmente associada às capacidades locais, com reflexos sobre a implementação de programas federais, é a presença de lideranças ativas e capazes de atuar como “catalisadoras” do processo de implementação.

- (vi) Expectativas locais – Gargan (1981) argumenta que as capacidades locais variam em função das expectativas que as populações locais têm com relação ao que seriam níveis adequados de serviços públicos, lideranças adequadas e formas apropriadas de condução das questões públicas. Sabatier e Mazmanian (1995) referem-se a questão semelhante quando apontam a importância das condições sociais e da atenção e atitude da mídia, da opinião pública e dos eleitores para o sucesso da implementação. Nesse sentido, é possível esperar que o grau das cobranças locais para a prestação de serviços públicos e aplicação de procedimentos saudáveis para execução também influencie a capacidade dos governos locais de executarem os programas federais.
- (vii) Disponibilidade de recursos – Gargan (1981) argumenta que as capacidades locais são contingentes à própria disponibilidade de recursos para o enfrentamento dos problemas. Em outros termos, o mesmo nível de capacidades locais pode ser adequado em localidades que convivem com escassez de recursos para o enfrentamento de seus problemas, mas insuficiente para uma localidade que dispõe de recursos para aplicação. Assim sendo, espera-se que o passado de execução de programas federais, estaduais ou próprios semelhantes contribua para as possibilidades de sucesso na implementação.

3 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa consiste na definição de sua natureza, finalidade, alcance temporal e fontes de evidências a serem utilizadas, além da descrição da operacionalização da pesquisa e dos métodos de coleta e análise de dados. Cada um desses elementos é apresentado nos itens a seguir.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de casos múltiplos. De acordo com Yin (2010), tal estratégia é adequada a questões do tipo “como” e ao estudo de eventos contemporâneos que não podem ser manipulados, adequando-se dessa maneira à questão de pesquisa apresentada neste projeto e às características dos eventos que se pretende analisar.

A pesquisa tem a finalidade de explorar e descrever o problema enunciado. Gil (2009) observa que pesquisas exploratórias visam o desenvolvimento e o esclarecimento de conceitos ou ideias, fornecendo uma visão geral acerca de determinado fato, sendo apropriadas para questões pouco exploradas, como é o caso da temática objeto desta dissertação. O mesmo autor aponta também que pesquisas descritivas são apropriadas ao estabelecimento de relações entre variáveis, conforme estabelecido no objetivo geral e nos objetivos específicos deste projeto.

A pesquisa é, também, de natureza qualitativa, uma vez que os dados a serem utilizados assumirão primordialmente a forma de palavras e não de números, além de que a pesquisa será conduzida por meio de contato com o campo, buscando-se uma compreensão de todo o contexto da situação em análise e das percepções dos atores envolvidos na situação problema. Todos esses traços vão ao encontro da definição de pesquisas qualitativas efetuadas por Miles e Huberman (1994).

Por fim, o alcance temporal adotado para a pesquisa é transversal, ou seja, buscou-se apreender as características do processo de implementação do programa selecionado em diversas localidades em momentos próximos no tempo, e não a evolução ao longo dos anos.

3.2 SELEÇÃO DOS CASOS

De acordo com Eisenhardt (1989), em estudos de caso, como os propostos nesta pesquisa, a seleção dos casos baseia-se em “amostragens teóricas”, isto é, em razões teóricas e não em razões estatísticas (como o estabelecimento de amostras relevantes e representativas de toda a população estudada). Os casos foram assim selecionados com o objetivo de representar “casos polares”, ou seja, três situações possíveis na implementação de um programa federal que depende da adesão do ente subnacional: o não acesso ao programa, o acesso que não se converte em plena execução e o sucesso na implementação.

A seguir são detalhados os critérios para seleção dos casos:

- Caso Alfa: primeira modalidade de “falha” na implementação, corresponde a um município que, apesar da carência de vagas na educação infantil, não chega a acessar ao programa;
- Caso Beta: segunda modalidade de “falha” na implementação, corresponde a município que se candidatou para recebimento dos recursos, foi selecionado, formalizou a adesão ao programa, recebeu os recursos programados, mas não conseguiu concluir a obra e colocar a nova unidade em funcionamento.
- Caso Gama: a terceira situação, de sucesso na implementação, corresponde àquela na qual o município apresenta proposta para recebimento dos recursos, é selecionado, formaliza a adesão, recebe os recursos programados, conclui a obra e inicia a operação da nova unidade de educação infantil.

Para identificação e seleção dos casos foram utilizados os editais de divulgação dos resultados dos processos seletivos para o Proinfância de 2007 e 2008, dados da estimativa populacional do IBGE para 2008 por faixa etária e informações coletadas junto aos técnicos do governo federal responsáveis pelo programa.

Os municípios que poderiam ser enquadrados como Caso Alfa foram identificados a partir de conversas com responsáveis pela execução do programa no governo federal, que indicaram alguns municípios que reiteradamente manifestavam intenção de acessar o

programa, mas que, ou não chegavam a formalizar o pleito, ou tinham o(s) pleito(s) negado(s). Dos possíveis casos elencados, foram considerados elegíveis apenas os que se enquadravam no requisito de estimativa populacional, para 2008, inferior a 50.000 habitantes e existência de déficit de atendimento na educação infantil. A seleção final do município foi contingente à possibilidade de realização das entrevistas com gestores locais.

Os potenciais objetos de estudo para o Caso Beta foram selecionados entre os municípios com população estimada inferior a 50.000 habitantes, em 2008, contemplados em processo seletivos de 2007 ou 2008, mas que, até o momento da seleção dos casos (meados de 2010) ainda não haviam finalizado a implementação.

Por fim, os municípios que se enquadravam na situação caracterizada para o Caso Gama foram identificados entre aqueles com população inferior a 50.000 habitantes, em 2008, contemplados no processo seletivo de 2007 ou 2008, e que haviam concluído a implementação, com início de operação da escola.

A escolha de municípios com população inferior a 50.000 habitantes justifica-se pelo foco naqueles municípios que, pela menor infraestrutura física, de pessoal e tecnológica tendem a apresentar menor capacidade de implementação dos programas federais, em alinhamento com a ideia apresentada anteriormente de que a heterogeneidade dos entes federados brasileiros seria um fator que potencialmente impactaria as possibilidades de implementação de programas federais em áreas descentralizadas.

3.3 COLETA DOS DADOS

A coleta de dados teve início com a realização de pesquisa bibliográfica, para formulação do marco teórico que serviu de base para a realização da pesquisa, apresentado no Capítulo 2, e continuou com a seleção dos casos de interesse, conforme relatado no item anterior.

Selecionados os casos de interesse, procedeu-se a tentativa de agendamento das entrevistas com os gestores municipais responsáveis pela implementação do programa, em especial secretários de educação e prefeitos. Esse passo mostrou-se particularmente difícil. O contato com esses agentes não foi facilmente estabelecido, e, quando ocorria, havia o problema da compreensão, por parte dos interlocutores, das razões e objetivos da visita. O

pedido de entrevista de um “pesquisador” de Brasília era entendido como algum tipo de fiscalização da adesão ou da execução do programa, o que gerava resistências para aceitação do agendamento das entrevistas, em especial, mas não somente, nos casos em que a execução da obra enfrentava problemas.

Após essas dificuldades iniciais, as entrevistas foram efetivadas ao longo dos meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011. Para sua realização, elaborou-se um roteiro inicial de questões que serviu como guia, mas que, no decorrer de cada entrevista, foi adaptado em função de aspectos particulares levantados pelos entrevistados que demandavam aprofundamento, assim como dos caminhos naturalmente diversos que cada entrevista percorria. As questões formuladas serviram de ponto de controle da passagem por todos os aspectos de interesse para a compreensão do objeto de análise da pesquisa, por mais tortuosas que tenham sido as rotas percorridas.

O questionário utilizado, apresentado no Apêndice A, buscava explorar aspectos relacionados às categorias derivadas da revisão bibliográfica. Abarcava dimensões como aspectos motivadores do interesse pelo programa, descrição dos processos de solicitação dos recursos e execução das obras, questionamentos sobre características e forma de funcionamento da administração municipal relacionados à capacidade de gestão desses municípios (planejamento, pessoal, comunicação, recursos tecnológicos e etc.), percepção sobre determinantes de sucesso ou fracasso e características da relação entre os governos municipais e o federal (incentivo para adesão, qualidade e tempestividade das orientações e etc.). Nos casos em que algumas perguntas mais específicas não cabiam, como sobre a relação entre secretaria de educação e outras unidades da administração municipal para execução do Proinfância no município que não chegou a aderir ao programa, as perguntas foram reformuladas para casos genéricos de execução de outros programas financiados pelo governo federal ou mesmo estadual.

A intenção inicial era realizar as entrevistas isoladamente com prefeitos e secretários de educação, assim como com outros agentes indicados ao longo das primeiras entrevistas. Entretanto, nos dois primeiros municípios visitados (Caso Beta e Caso Gama), os entrevistados apresentaram-se todos ao mesmo tempo e no mesmo local, o que, somado ao visível receio e desconfiança com relação ao objetivo da entrevista, fez com que se optasse pela realização conjunta da entrevista. Por um lado, perdeu-se a possibilidade de se comparar e contrastar as respostas de mais de um entrevistado para o mesmo aspecto. Por outro, a

interação entre os entrevistados mostrou-se rica, com pontos levantados por um sendo aprofundados por outros, além de algumas polêmicas que naturalmente surgiram. Quando da realização das entrevistas para o Caso Alfa, apesar da possibilidade de realização das entrevistas separadamente, optou-se pela realização conjunta, tanto pela homogeneidade dos procedimentos de coleta de dados como pelo sucesso da estratégia adotada nos outros dois casos.

Também foi realizada uma entrevista na esfera do governo federal, que antecedeu as visitas aos municípios, com gestor do FNDE responsável pelo processo de seleção das propostas a serem contempladas com recursos do Proinfância. O objetivo foi esclarecer alguns pontos do processo previsto de execução do programa, questionar sobre os problemas enfrentados para a implementação, além de buscar esclarecimentos sobre a documentação existente e possibilidade de acesso a ela. O roteiro de questões utilizado é apresentado no Apêndice B.

Além das entrevistas, nos casos em que houve formalização de convênio entre o município e o FNDE para a construção de unidade de educação infantil (Caso Beta e Caso Gama), foram analisados os processos que contêm toda a documentação tramitada ao longo do tempo: a solicitação de recurso por parte do município, as manifestações das diversas áreas do FNDE sobre o andamento do processo, a documentação dos problemas constatados pelos técnicos do FNDE em visitas às obras, além de outras comunicações mantidas entre o governo federal e a administração municipal.

A utilização de mais de uma fonte de dados (entrevistas com gestores locais, entrevistas com gestores federais e análise dos processos em tramitação ou tramitados entre o governo federal e os governos locais) foi importante por permitir a triangulação entre as evidências encontradas, o que, de acordo com Eisenhardt (1989) e Yin (2010), torna mais robustas as conclusões derivadas da análise.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Yin (2010) aponta que a definição de uma estratégia de pesquisa ajuda no tratamento das evidências encontradas de forma imparcial, além de ser necessária para um uso mais efetivo das ferramentas de análise existentes. Nesse sentido, e considerando tratar-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, a estratégia geral adotada na análise dos dados foi o

desenvolvimento da descrição dos casos. Buscou-se descrever a sequência de eventos que resultaram em sucesso ou fracasso na implementação do programa, e, também, a identificação de fatores relevantes para a determinação do resultado final.

Descrever, de acordo com a definição adotada por Miles e Huberman (1994), é tornar compreensíveis eventos complexos por meio da redução às suas partes componentes. Nesse sentido, para viabilizar a análise dos dados, foram empregadas técnicas para a sistematização das informações coletadas de forma a permitir sua análise e a geração de conclusões confiáveis.

Além da descrição dos casos, a outra estratégia adotada foi a utilização das proposições teóricas apresentadas no Capítulo 2 – Referencial Teórico. As proposições foram utilizadas para organizar e classificar o material coletado para o estudo de caso, servindo como parâmetro para a focalização das partes mais relevantes para os objetivos da pesquisa, conforme orientações de Yin (2010). Além orientar o trabalho de análise, a definição de proposições teóricas tem o papel de reforçar as conclusões derivadas da pesquisa. De acordo com Eisenhardt (1989), se as proposições provam-se relevantes na medida em que a pesquisa avança, os pesquisadores possuem então evidências empíricas mais fortes para as teorias emergentes. Ainda de acordo com a autora, a utilização de categorias que orientem a análise é uma tática para se evitar que os vieses dos pesquisadores levem a falsas conclusões. Para tanto, ela sugere que as categorias sejam utilizadas tanto para a identificação de semelhanças como de diferenças entre os casos.

Por fim, para a análise conjunta dos casos, foram empregadas técnicas descritas por Miles e Huberman (1994) como adequadas à exploração e à descrição, uma vez que este projeto propõe a exploração e a descrição do problema de pesquisa objeto de estudo. As técnicas utilizadas foram:

- (i) Listagem de eventos - Consistiu na organização de uma série de eventos concretos identificados em cada caso, organizados em ordem cronológica e categorizados; essa técnica está associada ao uso de questões exploratórias em entrevistas, que fornecem os elementos a serem posteriormente organizados e categorizados, mas também foi muito útil à organização do material contido na documentação dos convênios.
- (ii) Quadros comparativos - Para cada uma das dimensões definidas para as categorias de análise foi elaborada uma matriz para apresentação e

comparação dos principais resultados encontrados em cada caso. A aplicação dessa técnica facilitou a identificação de padrões, além do mapeamento de questões não previstas no referencial teórico, enriquecendo assim as conclusões possíveis.

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa. Primeiramente descreve-se o programa objeto de estudo e sua forma esperada de implementação, conforme normatização do governo federal, seguindo-se uma análise desse desenho formal à luz das variáveis definidas para a dimensão “Desenho do programa” no referencial teórico. Parte-se então para a descrição de cada um dos casos estudados, seguida de análise empreendida a partir das categorias definidas nas outras três dimensões estabelecidas no referencial teórico (“Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo”, “Atuação das burocracias locais” e “Capacidades locais”). Ao final do capítulo os três casos são analisados conjuntamente.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROINFÂNCIA

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância foi instituído em abril de 2007 por meio de resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entidade da administração indireta vinculada ao Ministério da Educação (MEC). A seguir seu conteúdo é detalhado.

4.1.1 Forma de implementação do programa

No período analisado, o programa foi executado como uma transferência voluntária do governo federal aos municípios e ao Distrito Federal. Transferências voluntárias são repasses de recursos da União aos demais entes federados, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desde que não decorrentes de determinação constitucional ou legal (BRASIL, 2003).

Existe mais de uma modalidade de transferência voluntária da União. Detalhar cada uma delas não é relevante para os objetivos deste trabalho, mas, ainda assim, importa apontar que o programa era implementado por meio do estabelecimento de convênios com os

municípios ou com o Distrito Federal. O convênio é uma modalidade de transferência voluntária, e sua definição legal é:

Convênio - acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2008b)

Para os objetivos da pesquisa é importante ainda resumir os procedimentos genéricos envolvidos em um convênio. As principais fases são: proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas, descritas a seguir:

- (i) Na proposição os entes subnacionais identificam suas necessidades e os programas federais que podem financiar iniciativas relacionadas a elas e, então, efetuam solicitação de adesão;
- (ii) A celebração/formalização ocorre quando a solicitação de adesão é aceita, mediante o encaminhamento pelo ente subnacional de plano de trabalho e também mediante a apresentação de uma série de documentos que comprovam o cumprimento dos diversos requisitos legais existentes (disponibilização dos documentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, não destinação de recursos ao pagamento de pessoal, aplicação de mínimos constitucionais, regularidade nos pagamentos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS e etc);
- (iii) A execução compreende a realização dos procedimentos normais de execução orçamentária e financeira pelo ente subnacional, assim como a licitação do objeto do convênio, a contratação do fornecedor e a execução do contrato;
- (iv) Por fim, a última etapa é a prestação de contas, na qual o ente subnacional apresenta documentação comprobatória da correta aplicação dos recursos do convênio (BRASIL, 2003).

4.1.2 O objetivo do programa

O objetivo do programa é “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios para a construção e equipamento de unidades de educação infantil” (BRASIL, 2010c), o que engloba tanto creches destinadas a crianças de até três anos (etapa não obrigatória) como escolas de educação infantil para crianças de quatro e cinco anos, idades nas quais a Educação Básica já é obrigatória.

Outro objetivo enunciado, decorrência desse primeiro, é a promoção progressiva do acesso das crianças de até seis anos às escolas de educação infantil (BRASIL, 2008a).

A resolução que estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar no âmbito do programa apresenta quatro fatores como justificativa para a execução do programa:

“... a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino;
 ... o firme propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura (sic) da rede física escolar de Educação infantil;
 ... a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil é uma realidade de muitos municípios;
 ... a necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede física escolar de Educação Infantil para ajustá-las às condições de ensino-aprendizagem.”
 (BRASIL, 2007, p. 1).

4.1.3 Condições para acessar os recursos

Os municípios interessados em acessar os recursos do programa devem obedecer a um conjunto de condições, a saber:

- (i) Apresentação de estudo de demanda embasado em dados oficiais que demonstrem a necessidade de construção de nova escola de educação infantil no município, podendo a demanda ser justificada tanto pela carência de salas de aula como pelas condições precárias de funcionamento de unidades existentes (BRASIL, 2007, Anexo II). A demanda mínima é de 240 alunos de quatro meses a cinco anos de idade ou 120 alunos da mesma faixa etária, a depender do porte da unidade educacional pleiteada (BRASIL, 2010c).

- (ii) Utilização de projeto padrão produzido e disponibilizado aos municípios e ao Distrito Federal pelo governo federal (BRASIL, 2007, Anexo II).
- (iii) Financiamento próprio (dos municípios) da elaboração e da execução dos projetos de implantação⁵ (BRASIL, 2007, Anexo II).
- (iv) Disponibilização, pelo município ou Distrito Federal, de terreno para a construção da escola, devendo o terreno passar por processo de análise e aprovação técnica do FNDE (BRASIL, 2007, Anexo II).
- (v) O terreno deve estar livre de qualquer tipo de pendência jurídica ou fiscal, devendo, assim, ser apresentada certidão de registro do terreno, obtida em Cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, 2007, Anexo II).
- (vi) O terreno deve ter dimensões mínimas de quarenta por setenta metros ou de quarenta e cinco por trinta e cinco metros, a depender do porte da unidade educacional pleiteada (BRASIL, 2010c).
- (vii) O terreno deve ser localizado em área urbana (BRASIL, 2010c).
- (viii) O terreno deve apresentar, preferencialmente, superfície plana e com cota de nível superior ao nível da rua (BRASIL, 2010c).
- (ix) Disponibilização prévia, pelo município ou Distrito Federal, de toda a infraestrutura necessária ao funcionamento da escola (água, esgotamento sanitário e energia) (BRASIL, 2007, Anexo II).
- (x) Apresentação de parecer técnico, assinado por profissional competente, que ateste a adequação do tipo de fundação adotada no projeto padrão disponibilizado ao tipo de solo em que a escola será construída ou apresente nova solução estrutural para atendimento do tipo de solo identificado no local de construção (BRASIL, 2007, Anexo II).
- (xi) Adimplência do solicitante nos demais convênios firmados com o FNDE (BRASIL, 2007, Art. 6º, *caput*).

⁵ Disposição do equipamento no terreno disponível, ligações com a rede de água, esgoto, energia elétrica e etc.

- (xii) Preenchimento completo e atualizado dos dados orçamentários relativos à educação no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) (BRASIL, 2007, Art. 6º, § 1º).
- (xiii) Inclusão da assistência financeira do programa nos orçamentos dos órgãos ou entidades beneficiárias dos recursos (BRASIL, 2007, Art. 6º, § 2º).

4.1.4 Como pleitear os recursos

Para pleitear os recursos do programa, os municípios devem encaminhar projeto e demais documentação necessária para habilitação, em meio físico, à sede do FNDE em Brasília, sendo válido envio dos papéis pelo correio ou qualquer outra empresa de transporte de encomendas. O projeto de engenharia pode ser enviado por meio eletrônico, mediante o uso de sistema informatizado denominado Sistema de Acompanhamento de Projetos Educacionais (SAPENET). Os projetos enviados por meio eletrônico têm preferência na análise pelo FNDE (BRASIL, 2007, Art. 4º).

4.1.5 O processo de seleção dos municípios a serem atendidos

O critério para priorização do atendimento considera três dimensões: a populacional, que compreende o atendimento prioritário de municípios com maior população na faixa etária que se constitui o público alvo do programa, maior taxa de crescimento desse segmento populacional e maior população urbana; a educacional, com priorização para os municípios que apresentam menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental, e com maiores percentuais de professores com formação superior; e vulnerabilidade social, com priorização daqueles municípios que apresentam grandes percentuais de mulheres chefes de família e de jovens em situação de pobreza, além de menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação. Das três dimensões, a maior ênfase é na dimensão populacional (BRASIL, 2007, Anexo 1).

4.1.6 A efetivação das transferências

Uma vez selecionadas as propostas, as transferências de recursos são efetuadas por meio da celebração de convênio entre o FNDE e os municípios, estando a assinatura do convênio e a liberação dos recursos condicionadas à disponibilidade, pelo FNDE, de recursos orçamentários e financeiros. Os recursos são transferidos em prazos e quantidade de parcelas definidas no cronograma de desembolsos aprovado pelo FNDE após publicação no Diário Oficial da União de extrato de convênio ou termo aditivo (BRASIL, 2007, Arts. 6º e 7º).

O regulamento do programa prevê ainda a interrupção dos repasses de recursos nas seguintes situações: não comprovação da regularidade na aplicação dos repasses recebidos por meio de prestação de contas ou nos procedimentos de fiscalização executados pelo FNDE; aplicação dos recursos para finalidades diversas das contratadas ou atrasos não justificados no andamento das obras; e qualquer outro tipo de descumprimento, pelos municípios, de qualquer outra condição contratada no convênio firmado e respectivo plano de trabalho (BRASIL, 2007, Art. 8º).

4.1.7 Análise do desenho do Programa

Conforme apresentado no referencial teórico, parte importante da literatura sobre implementação de políticas públicas trata o estabelecimento formal de regras e mecanismos de funcionamento do programa como aspecto fundamental para a compreensão do sucesso ou do fracasso resultantes da execução. Ainda que na estrutura de análise desenvolvida para esta pesquisa o desenho do programa seja um aspecto a ser considerado em conjunto com as demais dimensões estabelecidas, não deixa de ser um aspecto cuja análise é importante para a melhor compreensão da implementação descentralizada de programas federais.

4.1.7.1 “Tratabilidade” do problema

Um dos requisitos para o adequado desenho formal de um programa é a factibilidade dos objetivos enunciados. Considera-se que seria possível analisar com desconfiança a tratabilidade do problema caso os objetivos fossem muito ambiciosos, como a eliminação do déficit de atendimento em um período curto de tempo, ou então na presença de ambiguidade nos objetivos. Nesse sentido, o desenho do programa parece adequado, uma vez que as principais razões formalmente explicitadas para edição da Resolução/CD/FNDE nº 006

de 2007⁶, que estabelece as orientações e diretrizes para execução do Proinfância, parecem factíveis, considerando-se um patamar atual de acesso à educação infantil bastante baixo (10,7% para crianças de até três anos e 54,1% para crianças de quatro a cinco anos⁷), o que tende a facilitar os avanços marginais.

4.1.7.2 Estruturação do processo de implementação

O desenho formal do Proinfância também passa relativamente bem pelo crivo dos principais requisitos identificados no referencial teórico para a estruturação do processo de implementação. São aspectos positivos identificados nesse desenho:

- (i) Tanto o problema a ser enfrentado como os objetivos a serem alcançados estarem bem identificados nos documentos que formalizam e apresentam o programa aos demandantes em potencial.
- (ii) A teoria causal que sustenta o programa é bastante simples e relativamente robusta (ao se financiar a construção de novas unidades de educação infantil com condições de funcionamento adequadas melhora-se a infraestrutura de oferta desse serviço e há tendência de expansão do número de vagas disponíveis).
- (iii) É possível considerar que o regulamento induz a atuação conjunta das duas esferas de governo envolvidas, uma vez que a competência pela oferta do serviço é dos municípios e do Distrito Federal e é a União quem, pelo desenho do programa, desembolsa quase a totalidade dos investimentos para a construção das novas unidades escolares.
- (iv) Fica subentendida a designação formal do FNDE, unidade da administração indireta do governo federal, responsável pela prestação de apoio técnico e financeiro aos demais entes federados, visando o

6 Prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios para a construção e equipamento de unidades de educação infantil (BRASIL, 2010c); “Correção progressiva das disparidades de acesso” (BRASIL, 2007); e “Proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de educação infantil” (BRASIL, 2007).

⁷ Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Básica do MEC e de estimativas populacionais do IBGE, ambos para 2008.

desenvolvimento da educação nacional como responsável pela execução do programa no âmbito da União.

- (v) É pouco provável a existência de oposição explícita à melhoria das condições de oferta da educação infantil; ainda assim, considera-se positivo que os procedimentos de implementação não prevejam nenhum tipo de “de acordo” dos departamentos financeiros das prefeituras municipais, áreas que poderiam opor-se à adesão ao programa em função do provável crescimento posterior das despesas para manutenção e funcionamento das novas escolas.

Já como possíveis falhas ou lacunas na estruturação formal do programa foram identificados os seguintes aspectos:

- (i) O regulamento do programa não estipula o montante dos recursos a ser empregado para sua execução e nem mesmo qual é a contrapartida com a qual os municípios devem arcar ao aderirem ao programa.
- (ii) As administrações locais são tratadas como entidades monolíticas, ou seja, não se estimula, preferencialmente, a participação de unidades com maior interesse na implementação (como secretarias de educação) ou cuja participação é relevante para o sucesso da execução (como secretarias de obras).
- (iii) A burocracia designada, na estrutura do FNDE, para os processos de seleção das propostas e acompanhamento da execução é formada basicamente por pessoal técnico da área de engenharia, que tende a valorizar mais aspectos como a adequação da topografia do terreno e o rigor da observância das especificações técnicas dos projetos que a carência de vagas existente em determinada região. O ponto não é a desimportância dos aspectos mais relacionados à engenharia, mas a possível conveniência de contrapesos a essa ênfase, papel que poderia ser desempenhado pela participação de pessoal mais ligado à área pedagógica.

4.1.7.3 Compatibilidade dinâmica de interesses

Essa variável refere-se ao alinhamento entre os objetivos do programa e os interesses dos agentes relevantes para sua execução. Ou seja, refere-se ao alinhamento “vertical” entre interesses dos agentes locais e dos responsáveis pelo programa em nível federal, assim como ao alinhamento “horizontal”, entre agentes das administrações locais e entre agentes da administração federal.

No campo do alinhamento “horizontal”, destaca-se primeiramente, como ponto negativo, a dependência, da colaboração de outras áreas da administração municipal, além do departamento de educação. Foi constatado nas entrevistas que, após a inscrição para adesão ao programa, é praticamente impossível a execução do Proinfância sem a participação de outras áreas da administração municipal. Essas outras áreas, entretanto, podem até não ser explicitamente contrárias à construção da escola, mas podem não compartilhar do mesmo senso de urgência apresentado pelo departamento de educação.

De acordo com autores como Sabatier e Mazmanian (1995), esta seria uma falha do desenho formal do programa. Entretanto, ainda que seja um aspecto com potencial para influenciar negativamente a execução, parece uma simplificação dizer que se trata de uma falha de concepção, uma vez que a alternativa seria a execução do convênio diretamente pelos departamentos de educação, o que dado o pequeno porte de grande parcela dos municípios e as respectivas restrições das capacidades locais, pode ser uma solução ainda pior que a dependência das áreas que, ao menos, reúnem as competências necessárias à execução das obras.

Já com relação ao alinhamento “vertical”, a previsão de adesão voluntária dos municípios ao programa é uma boa saída para que, dentre os participantes, haja concordância com relação aos objetivos. Esse alinhamento inicial, no entanto, pode não se manter à medida que outros agentes das administrações municipais tornem-se mais presentes na execução, como o departamento de obras ou de engenharia, ou mesmo no caso de alteração no comando municipal. Os dois casos estudados em que houve formalização de convênio passaram por troca do prefeito entre a adesão e o início das obras, e foram encontradas evidências de que as posturas diferentes dos novos prefeitos com relação às obras foram importantes para explicar os diferentes resultados verificados nos dois casos.

Por um lado, é possível interpretar esse fato como uma falha de desenho do programa, pela não previsão de que convênios assinados em 2007 e 2008 poderiam não estar completamente executados até o final de 2008, quando se encerrava o mandato dos prefeitos

até aquele momento em exercício. A consequência disso é a possibilidade de alteração do grupo dirigente das prefeituras e desalinhamento de interesses entre a esfera municipal e a federal. Por outro lado, levado ao extremo, esse tipo de preocupação induziria o governo federal a firmar convênios apenas no terceiro ano de mandato do Presidente da República, o qual coincide com primeiro ano de mandato dos prefeitos municipais. Fica assim o gestor federal entre a opção de (não) executar sua política aos soluços ou arriscar o desalinhamento “vertical” de interesses ao longo da execução do convênio.

4.1.7.4 Convergência entre interesse no sucesso do programa e poder para a implementação

Dessa perspectiva, seria importante que os atores locais que têm mais interesse na implementação do programa federal controlassem os recursos necessários à implementação. Os resultados encontrados nas entrevistas, todavia, contêm evidências de que recursos fundamentais para a implementação local exitosa – conhecimento técnico em engenharia, acompanhamento de obras e gestão de convênios, além de recursos financeiros para o cumprimento das contrapartidas municipais – não estão sob o controle dos agentes de maior interesse na implementação, as burocracias locais responsáveis pelos departamentos de educação. De uma perspectiva simplista, mais uma vez seria possível configurar uma falha de concepção do programa.

Entretanto, analisando-se a situação com mais atenção, é possível contrargumentar que o governo federal não tem governabilidade sobre a estrutura administrativa dos governos municipais, não sendo assim possível estabelecer um desenho que fosse adequado. Indo além, mesmo que o governo federal tivesse governabilidade sobre a organização das administrações locais, é questionável que a internalização de serviços de engenharia e gestão de convênios pelos departamentos de educação de pequenas prefeituras locais fosse a alternativa mais eficiente do ponto de vista da aplicação dos recursos disponíveis.

4.2 O CASO ALFA

O caso Alfa corresponde à primeira modalidade de “falha” na implementação, qual seja, a de municípios que não chegam a acessar ao programa, apesar da carência de vagas na educação infantil.

Alfa é um pequeno município localizado na Região Nordeste do Brasil. Sua população era, em 2010, próxima a 24 mil habitantes, dos quais cerca de 56% residentes em áreas urbanas. O “Produto Interno Bruto” (PIB) municipal *per capita* calculado pelo IBGE para 2008 era de aproximadamente R\$ 3 mil (BRASIL, 2011a), dessa maneira, um município de baixa renda, pois o PIB *per capita municipal* corresponde a menos de 20% do mesmo indicador para o país como um todo. Além disso, nota-se uma alta proporção da população municipal vivendo em áreas rurais.

Das cerca de 2.500 crianças de até três anos residentes no município, menos de 150 estavam matriculadas em unidades de educação infantil (5%). Na faixa etária dos quatro aos cinco anos, das cerca de 1.200 crianças, aproximadamente 700 estavam matriculadas (53%). No caso da faixa etária de zero a três anos, observa-se que a taxa de atendimento corresponde a aproximadamente metade da verificada para o país como um todo e a apenas um décimo da meta prevista de atendimento para 2010 no último Plano Nacional de Educação. No segmento de quatro a cinco anos, a proporção de crianças atendidas é semelhante à taxa nacional (54,1%), mas ainda assim bastante distante da meta de universalização estipulada na Constituição Federal. Além disso, o município está enquadrado, pelo Ministério da Educação, entre os de mais baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e, portanto, encontra-se entre os municípios prioritários para a prestação de apoio técnico e financeiro para reversão do quadro educacional negativo.

Apesar da pobreza relativa do município, da taxa de atendimento da população de quatro a cinco anos ainda estar bastante distante da meta de universalização e do atendimento ainda menor que o nacional para o segmento de zero a três anos, o município Alfa não apresentou ao FNDE nenhum pleito para acesso ao Proinfância no período de referência do estudo. Para buscar compreender melhor os fatores e mecanismos relacionados a essa situação, realizou-se uma visita de um dia ao município, período no qual foram entrevistados a Secretária de Educação e o Prefeito municipal. Os principais resultados das entrevistas são apresentados a seguir, organizados a partir das categorias de análise definidas no referencial teórico.

4.3.1 Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo

Referem-se às condições para o estabelecimento de trocas organizacionais entre as duas esferas de governo para a implementação do programa federal. As variáveis definidas para essa dimensão são “Compartilhamento da área de atuação”, “Busca por clientes ou recursos”, “Necessidade”, “Estabilidade”, “Reciprocidade”, “Legitimidade”, “Assimetria” e “Eficiência”. A caracterização dessas variáveis está detalhada no item 2.4.1 do referencial teórico.

4.3.1.1 Compartilhamento da área de atuação.

Nas entrevistas observou-se que tanto o Prefeito como a Secretária de Educação conheciam o programa, com esta última manifestando forte interesse em acessá-lo e desapontamento por não ter sido possível até aquele momento. A Secretária tomou conhecimento da existência do programa em evento realizado conjuntamente pelo Ministério da Educação e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em 2009, no qual foi apresentada a carteira de programas do Ministério da Educação a representantes de todos os municípios localizados no mesmo estado. O Prefeito, por sua vez, afirmou conhecer o programa por meio da Secretária de Educação, que há algum tempo pleiteia condições para nele ingressar.

Apesar de ambos os entrevistados terem manifestado interesse em aderir ao programa, afirmando conhecer os procedimentos para isso, foi identificado o desconhecimento de mudanças recentes ocorridas nos procedimentos de adesão, mudanças que, inclusive, flexibilizam aspectos apontados como impedimento à tentativa de acesso ao programa.

4.3.1.2 Busca por clientes ou recursos

O interesse em ampliar as vagas disponíveis para a educação infantil, assim como em melhorar a infraestrutura a partir da qual as vagas hoje disponíveis são oferecidas, foi manifestado várias vezes e com bastante ênfase pela Secretária de Educação e corroborado

pelo Prefeito. Baseia-se na percepção da existência de carência de vagas nessa etapa da educação básica.

A Secretária de Educação relata que existe apenas atendimento à população de três anos ou mais, o que vai ao encontro do número de matrículas aferido por meio dos microdados do Censo da Educação Básica. Há percepção de existência de demanda potencial para a faixa etária de zero a três anos (“se fosse aberta uma creche para crianças de zero a três anos, o pessoal ia fazer fila”). Por outro lado, afirma que não existe déficit de vagas para a população de três a cinco anos (“de três a cinco anos, quem quiser tem vaga”). Como os dados do Censo da Educação Básica do INEP/MEC e das projeções populacionais do IBGE indicam déficit de vagas, o provável é que não existe demanda por vagas adicionais, o que não significa a ausência de crianças não atendidas.

Além do interesse em expandir o número de vagas disponíveis, a Secretária de Educação manifestou, diversas vezes, o desejo de ofertar melhores condições de funcionamento para as vagas já existentes, nas palavras dela, “dar um espaço físico melhor para essas crianças”. Em outros momentos, a Secretária fala mesmo em inadequação da parcela das escolas que funcionam em casas alugadas e (mal) adaptadas para receber os alunos. Em visita ao local, foi possível constatar que mesmo as escolas que recentemente entraram em operação apresentam um padrão construtivo inferior aos projetos padrões do Proinfância, sem espaços para as refeições, sem espaços para atividades físicas, sem qualquer infraestrutura adequada ao atendimento das crianças de menos de três anos de idade (sala do sono, espaço para banho, para a troca das crianças, etc.).

Seja pela carência mapeada de vagas ou pela necessidade de oferta de condições adequadas de funcionamento para as já existentes, foi possível constatar a ocorrência de interesse em expandir e aprimorar a oferta de educação infantil no município, interesse limitado pela indisponibilidade de recursos financeiros para a execução dos investimentos necessários.

4.3.1.3 Legitimidade

Ao longo das entrevistas o único tipo de demanda citado dos atores locais foi a de pais e professores por melhores condições de funcionamento das escolas de educação infantil, em especial pela ausência de espaços adequados para as brincadeiras das crianças, dos

“parquinhos”. É uma demanda por melhoria das condições de funcionamento das escolas, e não de adesão ao programa do governo federal. Foi apontado que o conhecimento do programa é restrito aos gestores governamentais, não sendo assim possível que outros atores (vereadores, associações de moradores, de pais e mestres e etc.) demandem a adesão ao Proinfância.

Com relação ao mimetismo (adoção de uma determinada postura pelos gestores municipais em função da adoção dessa mesma postura pelos gestores de municípios próximos), a inexistência de municípios próximos que obtiveram sucesso na adesão ao programa restringe de partida a possibilidade que se manifeste. Em verdade, as respostas da Secretária de Educação apontaram que nos encontros com gestores municipais da área de educação o programa é bastante conhecido e comentado, mas apenas como uma espécie de prêmio inalcançável (“a prenda para quem conseguir escalar o pau-de-sebo”). Nesse sentido, a aura de dificuldade para o acesso pode antes desestimular a tentativa (com a devida legitimidade) do que induzi-la.

4.3.1.4 Necessidade, Estabilidade, Reciprocidade, Assimetria e Eficiência

Ao longo das entrevistas com os gestores municipais não se encontrou qualquer evidência da relevância dessas variáveis para a compreensão das relações entre descentralização e implementação de programas federais.

Não foi identificado interesse em aderir ao programa em função de incertezas com relação à disponibilidade futura de receitas; ou em função do desejo de colaboração e coordenação com uma iniciativa do governo federal; ou em função da existência de condicionalidade entre a adesão ao Proinfância e o acesso a outros recursos ou programas federais; ou ainda em função da busca por aprimoramento dos processos locais de ampliação do número de vagas escolares.

Destaca-se, por outro lado, a inclusão nesse conjunto de variáveis da “Necessidade”. Ainda que não haja nenhum mecanismo coercitivo da adesão das prefeituras municipais ao programa, na definição das categorias de análise a variável “Necessidade” foi associada à obrigatoriedade da educação básica a partir dos quatro anos de idade, o que considerado em conjunto com a carência de vagas seria um indutor do estabelecimento de relação intergovernamental para implementação do Proinfância. Entretanto, questionados

sobre as motivações para o desejo de pleitear a adesão, os entrevistados não mencionaram o requisito legal.

4.3.2 Atuação das burocracias locais

Ao longo das entrevistas ficou evidente o papel central que a “burocracia local”, aqui representada pela Secretária de Educação, tem como vetor para o estabelecimento da relação intergovernamental, e consequente implementação do programa. Esse papel é analisado a seguir, à luz das variáveis “Motivações e interesses das burocracias locais” e “Rotinas de trabalho e procedimentos”, caracterizadas no item 2.4.2 do referencial teórico.

4.3.2.1 Motivações e interesses das burocracias locais

Para essa variável, mesmo não ocorrendo a adesão ao Proinfância, investigou-se como essa variável influenciou os passos dados no sentido dessa implementação e/ou os motivos para o seu fracasso.

Em primeiro lugar, ficou claro ao longo das entrevistas que o empenho pessoal da Secretária de Educação foi vetor fundamental para o conhecimento do programa e das condições para o acesso a ele, assim como para os procedimentos realizados até aquele momento para a apresentação de proposta. Papel que fica evidente pelo conhecimento que a entrevistada demonstra das regras do programa e pelo entusiasmo com que discorre sobre seus esforços para que os obstáculos à adesão sejam transpostos. O depoimento do Prefeito também corrobora essa percepção: ao falar sobre a origem das demandas e pressões que levaram ao interesse pela adesão ao programa, ele afirma que o principal foco dessa pressão é a Secretária de Educação.

Também vale citar que ambos os entrevistados mencionaram a existência de demandas por parte dos professores, não necessariamente vinculadas à adesão ao Proinfância, nem à expansão da capacidade de atendimento, mas sim para melhoria das condições de funcionamento das unidades instaladas que, como indicado anteriormente, carecem de infraestrutura adequada.

4.3.2.2 Rotinas de trabalho e procedimentos

Essa variável acabou não sendo um aspecto presente nas entrevistas realizadas, o que se justifica pelo não estabelecimento de um fluxo formal de procedimentos para adesão ao programa e, portanto, nem mesmo de construção da escola, momentos em que a influência dessa variável é mais provável.

4.3.3 As capacidades locais

A presença, nos governos locais, das habilidades necessárias à implementação dos programas define a dimensão “capacidades locais”. No caso Alfa, as capacidades existentes não foram suficientes para garantir a implementação, dado que nem mesmo a solicitação de ingresso no programa chegou a efetivar-se. Cabe, assim, explorar como as capacidades existentes foram relevantes para os passos, mesmo insuficientes, dados no sentido da implementação, e como as deficiências nessas capacidades levaram ao fracasso. A seguir cada uma das variáveis caracterizadas no item 2.4.3 do referencial teórico são analisadas.

4.3.3.1 Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisão

Com relação ao fluxo “vertical” de informações, observa-se o bom conhecimento dos procedimentos para solicitação da adesão, o suficiente, inclusive, para a compreensão de que a solicitação sem a disponibilidade de terreno adequado e com comprovação de titularidade resultaria em uma negativa do Ministério da Educação.

Esse conhecimento dos requisitos para adesão ao programa é relacionado, pela Secretária de Educação, ao evento realizado pelo governo federal em parceria com a UNDIME, no qual foram apresentadas todas as principais iniciativas do governo federal pelas quais as administrações municipais poderiam ser beneficiadas. De acordo com a Secretária, as “apresentações” (arquivos eletrônicos contendo o resumo das informações repassadas aos ouvintes) foram disponibilizadas a todos os participantes, sendo esse o referencial por ela utilizado para o planejamento da solicitação de recursos ao governo federal. As ocorrências posteriores de dúvidas foram sanadas a partir de ligações telefônicas e envio de mensagens eletrônicas ao FNDE, sempre com respostas satisfatórias.

Ainda com relação ao fluxo “vertical”, observou-se o desconhecimento dos gestores municipais de alterações recentes nos requisitos para adesão, dada a inclusão do Proinfância entre as iniciativas da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Dessa inclusão decorrem algumas flexibilizações, como, por exemplo, a necessidade de apresentação prévia da comprovação da titularidade do terreno em que a unidade de educação infantil será construída, requisito apresentado tanto pela Secretária de Educação como pelo Prefeito como grande impeditivo do pleito para acesso ao Proinfância. Essa informação central para as pretensões do município – e em decorrência para uma melhor execução do programa federal – mostrou-se desconhecida pelos gestores locais. Esse fato pode denotar fragilidade do fluxo de informações entre as esferas local e federal.

Para reforçar percepção da presença de ruídos na comunicação entre as esferas, vale registrar um evento relatado pelos entrevistados. Eles teriam sido alertados por colegas de outras administrações municipais que haveria um grande lote de liberação de unidades do Proinfância, no âmbito do PAC 2, e se decepcionado ao perceber que não estavam incluídos nesse lote. Questionados se haviam se inscrito para o recebimento de alguma unidade, relataram, simplesmente, não saber, por desconhecer como deveriam ser feitas essas inscrições. Outra evidência de que apesar de conhecer bem os procedimentos para adesão adotados até poucos meses atrás, desconheciam as alterações recentes.

Uma vez que não houve a tentativa de adesão do município ao programa federal, o fluxo “horizontal” de informações foi menos enfatizado na entrevista. De qualquer forma, vale avaliar as impressões dos entrevistados com relação a esse fluxo, não com relação ao Proinfância, mas com relação a tarefas do dia a dia da administração municipal.

Nesse quesito, o que se destaca é a percepção bastante diversa que o Prefeito e a Secretária de Educação têm sobre o assunto. O primeiro avalia como muito boa e eficiente a comunicação entre as diversas áreas da administração municipal, sendo irrelevante a necessidade de intervenções suas para a garantia da tomada de decisões necessárias ao bom funcionamento da administração. O Prefeito reconhece a ocorrência de disputas que requerem seu arbítrio, em especial na área financeira, mas considera isso natural face à escassez de recursos com a qual precisam lidar.

Já a Secretária de Educação relata como constantes as dificuldades de comunicação com os outros departamentos da administração local, o que resulta no descumprimento de cronogramas de obras e de disponibilização de equipamentos escolares.

Nesse caso, a solução é recorrer ao arbítrio do Prefeito, geralmente com efeitos imediatos, o que corrobora a visão da Secretária de que não se trata de indisponibilidade de recursos, mas sim do sentido de urgência.

Outro aspecto citado nas entrevistas que pode ser relacionado a problemas no fluxo de informações é a preferência manifestada pela Secretária de Educação em executar ela própria os procedimentos administrativos decorrentes do estabelecimento de convênios entre o governo municipal e o federal (ou estadual). Considerando a não existência de especialização da Secretaria de Educação nessa tarefa, seria esperado que a secretaria de finanças ou área específica para a gestão de convênios os assumisse. Entretanto, para evitar problemas nesses procedimentos, a Secretária afirma preferir, sempre que possível, realizá-los pessoalmente (capacitando-se, ela própria, para tal, por meio da leitura das instruções existentes e o saneamento das dúvidas junto aos canais disponíveis). Esse fato pareceu relacionado tanto à desconfiança sobre a capacidade de execução das demais áreas como ao receio de que problemas de comunicação levem a atrasos ou falhas.

4.3.3.2 Gestão dos recursos

No caso Alfa, uma vez que não houve a solicitação do ingresso no programa, ou seja, nem mesmo a proposta a ser avaliada pelo Ministério da Educação chegou a ser preparada, é difícil falar em uso dos recursos para a implementação do Proinfância.

O que se destaca, a partir das perguntas que foram adaptadas para processos genéricos de solicitação de recursos às esferas federal ou estadual e de construção ou reforma de equipamentos públicos, é o fato de a Secretaria de Educação buscar executar a maior parte possível das atividades de forma isolada, sem recorrer a recursos humanos, tecnológicos, informacionais ou financeiros controlados por outras unidades da administração. Nesse sentido, há indícios de que o conjunto dos recursos disponíveis acaba não sendo utilizado de forma plena, em decorrência de problemas do fluxo de informações e de coordenação entre o conjunto de demandas.

4.3.3.3 Institucionalização das capacidades locais

Para a elaboração de projetos e acompanhamento das obras, a administração local conta com um arquiteto, servidor concursado e, portanto, estável. Esse servidor, entretanto, reclama constantemente a colaboração de outro profissional da área de engenharia, com o qual a administração local não conta, tendo assim que recorrer a serviços terceirizados, prestados por pequenos escritórios que se especializaram no atendimento desse tipo de carência das pequenas administrações municipais. Em nenhum momento a carência de profissionais na área ou a rotatividade existente desses profissionais, em função da contratação de serviços de engenharia de terceiros, apareceu como um limitador do funcionamento da administração local, o que pode ser explicado pela facilidade com que os serviços de engenharia podem ser contratados no mercado.

Com relação à solicitação de recursos às esferas federal e estadual, e posterior gestão da execução dos contratos, observou-se o papel central da Secretária de Educação, ocupante de cargo de confiança e sem qualquer vínculo estável com a administração municipal. Apesar de já ter trabalhado como professora em escolas municipais do ensino fundamental, esses serviços foram prestados como professora temporária. Isso, combinado com a execução direta, pela secretaria de educação, de atividades de solicitação dos recursos e acompanhamento dos contratos, indica uma fragilidade relevante das capacidades locais para execução de programas federais descentralizados, ao menos na área educacional.

4.3.3.4 Técnicas administrativas

Em Alfa não foi identificado o uso dessas técnicas, como previsto no referencial teórico. A Secretária de Educação afirmou executar o planejamento para a área, mas apenas informalmente (“Na minha cabeça; no papel, não”). O Prefeito fez menção a procedimentos formais de planejamento apenas quando perguntado sobre requisitos legais (elaboração de planos plurianuais). No dia a dia, as metas são as estabelecidas nas conversas rotineiras entre ele e o secretariado, os responsáveis por cada meta é o secretário diretamente relacionado ao assunto. Não há sistema informatizado para o acompanhamento, apenas as conversas rotineiras e as cobranças do Prefeito. Os indicadores são o fazer ou o não fazer.

Tanto a Secretária de Educação quanto o Prefeito consideram esses procedimentos absolutamente suficientes para a administração local.

4.3.3.5 Liderança

Ao longo das entrevistas ficou claro que é relevante a liderança exercida pelos entrevistados. Com relação à tentativa de adesão ao Proinfância, já foi observado o papel central da Secretária de Educação como demandante das condições para adesão, assim como já se destacou o papel da Secretária na solicitação e acompanhamento da execução de recursos federais e estaduais. O papel do Prefeito também ficou evidente, em especial como árbitro nas disputas entre as diferentes áreas da administração municipal.

4.3.3.6 Expectativas locais

Observou-se que esse elemento está apenas muito fracamente presente no caso Alfa. A única demanda de atores externos à administração municipal, mencionada sem nenhuma ênfase, é a de pais por melhor infraestrutura de funcionamento das unidades de educação infantil. Ainda assim, essa demanda foi mais associada aos mestres que aos pais.

Em nenhum momento as cobranças da população, seja pela ação direta da sociedade, seja em ação intermediada por seus representantes políticos, os vereadores, apareceram como um indutor da decisão de se buscar recursos federais para expansão da educação infantil. Em decorrência, o fracasso nesse esforço também não levou a qualquer tipo de reação da população local, foi apenas uma frustração pessoal da Secretária de Educação e um plano do Prefeito não concretizado, o que exhibe a fragilidade dessa variável no município Alfa.

4.3.3.7 Disponibilidade de recursos

O caso Alfa evidenciou como a disponibilidade de recursos no momento anterior à adesão pode ser fator crucial para o sucesso da implementação descentralizada de programas federais, isso porque a adesão depende da disponibilidade de recursos para os procedimentos que a antecedem, como identificação das necessidades locais, elaboração dos pedidos formais de adesão, preparação da documentação necessária e cumprimento de outros requisitos definidos pelo governo central.

Nas entrevistas, buscou-se explorar como as limitações de recursos de qualquer natureza influenciaram na não adesão ao programa federal, apesar do desejo manifesto tanto pelo Prefeito como pela Secretária de Educação. Na avaliação de ambos, o fator determinante foi a indisponibilidade de terrenos nas condições solicitadas pelo FNDE (livre de qualquer tipo de pendência jurídica ou fiscal, com registro no cartório de imóveis, nas dimensões mínimas especificadas, e preferencialmente em área plana).

De acordo com os entrevistados, não existem terrenos públicos com as características exigidas pelo FNDE disponíveis na área urbana do município. Os terrenos existentes são em áreas de encosta ou ao lado de córregos, condições muito enfaticamente apontadas pelo governo central como não aceitáveis.

Questionados se a indisponibilidade era de terrenos em áreas adequadas ou de terrenos públicos em áreas adequadas, foi esclarecido que o problema era a ausência de terrenos públicos. Mas essa ausência associada à indisponibilidade de recursos financeiros para a desapropriação impede o cumprimento dos requisitos definidos pelo governo federal para a adesão ao Proinfância. De acordo com o Prefeito, já foi cogitada a desapropriação de diversos terrenos, mas o procedimento não se efetivou em função do alto custo estimado da desapropriação (cerca de R\$ 100 mil).

O Prefeito e a Secretária de Educação avaliaram, nas entrevistas, que a administração municipal conta com os demais recursos necessários para o encaminhamento da solicitação de adesão ao Proinfância, de maneira que a disponibilidade do terreno foi o único fator que impediu esse procedimento.

Sobre a disponibilidade de recursos (não financeiros) para a execução das obras em caso de uma hipotética adesão ao Proinfância, tanto o Prefeito como a Secretária de Educação afirmaram que esses recursos não seriam um problema. Como se trata apenas de uma hipótese, não é possível certificar-se dessa avaliação, mas nota-se que os entrevistados classificaram a obra hipotética do Proinfância como a maior já realizada pelo município, ao menos no período recente, não sendo assim improvável que outros tipos de limitações de recursos para a implementação se apresentassem.

4.4 O CASO BETA

O caso Beta corresponde à segunda modalidade de “falha” na implementação, municípios que se candidataram para recebimento dos recursos, foram selecionados, o convênio com o governo federal foi formalizado, mas a obra não foi concluída.

Beta também é um pequeno município, mas localizado na Região Sudeste do Brasil. Sua população era, em 2010, de cerca de 10 mil habitantes, dos quais aproximadamente 72% residentes em áreas urbanas. O “Produto Interno Bruto” (PIB) municipal *per capita*, em 2008, era superior a R\$ 30 mil (BRASIL, 2011a), correspondendo a mais de duas vezes que verificado para o país como um todo. Além disso, note-se que, ao contrário do município Alfa, em Beta uma alta proporção da população municipal vive em áreas urbanas.

Da população residente de zero a três anos de cerca de 600 crianças, quase 250 estavam matriculadas em unidades de educação infantil (40%). Para a faixa etária dos quatro aos cinco anos, o número de matrículas registradas era pouco superior à população estimada na mesma faixa etária, de cerca de 300 crianças, não havendo, portanto, déficit de vagas. No caso da faixa etária de zero a três anos, observa-se que a taxa de atendimento corresponde a aproximadamente quatro vezes a verificada para o país como um todo, próxima da meta de atendimento prevista para 2010 no último Plano Nacional de Educação. No segmento de quatro a cinco anos, há universalização do acesso, conforme estipulado na Constituição Federal. Apesar do quadro positivo no acesso à educação infantil, o município Beta, assim como Alfa, está enquadrado entre os de mais baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Antes de se efetuar a análise do caso a partir das categorias definidas no referencial teórico, são apresentados, a seguir, os principais fatos ocorridos entre a solicitação dos recursos ao Ministério da Educação e o atual estágio de execução da obra.

4.4.1 Breve histórico

O primeiro momento da implementação compreende: a manifestação do interesse por parte do governo municipal; a seleção do município para recebimento de recursos do programa; o encaminhamento pelo município de toda a documentação necessária e a aprovação desta documentação pelo governo federal; e, por fim, a assinatura do convênio, instrumento a partir do qual as duas esferas de governo se comprometem, formalmente, com

a implementação, a federal pelo repasse de recursos financeiros e a municipal pela realização dos demais procedimentos necessários – licitação, acompanhamento da obra, prestação de contas e etc. – e pelo pagamento das contrapartidas (terreno e recursos financeiros para o custeio total da obra, além do montante repassado pelo governo federal).

Esse primeiro momento desenrolou-se ao longo de um ano e dois meses, de abril de 2007 a junho de 2008, quando o extrato do convênio foi finalmente publicado no Diário Oficial da União (DOU), sendo os principais eventos desse período:

- (i) Abril de 2007 a outubro de 2007 - Cinco meses transcorreram entre a manifestação de interesse do governo municipal e a comunicação, pelo governo federal, de que o pleito havia sido aprovado.
- (ii) Outubro de 2007 - Doze dias foi o tempo necessário para que a prefeitura de Beta encaminhasse toda a documentação complementar solicitada pelo governo federal: ficha cadastral preenchida da prefeitura e do prefeito, registro do terreno em cartório, relatório de vistoria do terreno, mapa urbanístico indicando localização do terreno, levantamento topográfico e planialtimétrico do terreno e, por fim, fotos do terreno.
- (iii) Novembro de 2007 - Quarenta e cinco dias foi o tempo decorrente entre o envio dessa documentação e a resposta do governo federal, que recusava o terreno apresentado, em função das dimensões inferiores às necessárias. Em decorrência, o FNDE solicitava toda a documentação correspondente a um novo terreno, que fosse adequado às especificações definidas.
- (iv) Janeiro de 2008 – Cerca de um mês foi o tempo adicional necessário para envio, pelo governo municipal da nova documentação.
- (v) Fevereiro de 2008 - Mais um mês e a prefeitura municipal encaminha, em função de solicitação informal do governo federal (presumida), o restante da documentação do terreno, justificativa da necessidade de atendimento de crianças nos bairros próximos ao local de instalação da escola, planta do loteamento e indicação da localização deste no município, cópia de Decreto Municipal definindo a destinação da área para a construção de unidade de educação infantil, ofício assinado pelo prefeito municipal no qual a prefeitura responsabiliza-se pelos custos da movimentação de terra

necessários ao início das obras, além de novas fotos, agora do entorno do terreno.

- (vi) Maio de 2008 - Outros três meses se passaram até que um parecer técnico do FNDE atestasse a adequação do terreno, da documentação e a existência de demanda, encaminhando, com isso, o processo para análise da área jurídica do órgão.
- (vii) Maio de 2008 - Em um dia, a área jurídica atesta a regularidade dos aspectos dominiais do terreno.
- (viii) Maio de 2008 - Mais um dia e o projeto é aprovado pelo FNDE.
- (ix) Maio de 2008 - Outro dia e é emitida comunicação da aprovação para Beta.
- (x) Maio de 2008 - Outro dia e é efetuado empenho dos recursos orçamentários da União.
- (xi) Junho de 2008 - Dois dias e a minuta de convênio é emitida para análise da área jurídica do FNDE.
- (xii) Junho de 2008 - Uma semana depois, a área jurídica aprova a minuta de convênio, solicitando apenas a correção de pequenos aspectos formais do processo.
- (xiii) Junho de 2008 - Mais quinze dias e, finalmente, o extrato do convênio é publicado no Diário Oficial da União. O objeto é a construção de escola com capacidade de atendimento de 190 alunos, sendo o custo da obra estimado em R\$ 707 mil reais, dos quais R\$ 700 mil custeados pela União e sete mil pela administração municipal.

Imediatamente após a assinatura do convênio, o governo federal efetuou depósito em conta bancária do município, criada exclusivamente para esse fim, de 50% do valor total conveniado, sendo o restante liberado na medida em que a obra tem prosseguimento. A partir desse momento, a administração local deve dar início aos procedimentos legais de licitação para contratação da empresa que se responsabilizará pela construção da escola. A segunda etapa corresponde, assim, ao período que vai da oficialização do convênio até a conclusão da

construção da escola, a aquisição e instalação dos equipamentos necessários ao seu funcionamento e, então, o início da operação da nova unidade escolar. No caso Beta, essa segunda etapa da implementação não chegou a se concretizar. Dois anos e sete meses após a assinatura do convênio, a obra encontrava-se inacabada (e paralisada).

A seguir são resumidos os principais eventos ocorridos entre junho de 2008 e fevereiro de 2011 que resultaram nessa situação:

- (i) Junho de 2008 - Pouco antes da assinatura do convênio o governo federal finaliza o projeto básico padrão das escolas, no qual a área final da unidade a ser construída expande-se em 225 m² e a estimativa de custo é elevada de R\$ 700 mil para R\$ 1 milhão, em função da expansão da área, do reajuste de preços de construção e de outras melhorias no projeto. Essas alterações são comunicadas à administração municipal, que apenas cinco dias após a publicação do convênio encaminha ao governo federal plano de trabalho atualizado e estimativa de custos a partir dos preços locais de materiais de construção, com custo total estimado em R\$ 1,025 milhão e elevação da contrapartida municipal para R\$ 75 mil.
- (ii) Julho de 2008 - Dois dias depois, parecer técnico da área de análise e acompanhamento de projetos do FNDE aprova a documentação enviada e encaminha solicitação de providências para elaboração de termo aditivo do convênio (correção dos valores a serem financiados em função das adequações do projeto padrão).
- (iii) Agosto de 2008 – Cerca de dois meses depois é expedida a ordem de serviço para que a construtora vencedora do processo licitatório inicie a construção da escola.
- (iv) Novembro de 2008 - Passam-se mais dois meses e meio e a minuta de aditivo é enviada para avaliação da área jurídica do FNDE.
- (v) Novembro de 2008 - Em cinco dias a área jurídica dá parecer favorável ao aditivo, mas recomenda a realização do empenho dos recursos orçamentários da União necessários para o acréscimo de valor do contrato; a solicitação de comprovante de que o município assegurará recursos para fazer frente à expansão da contrapartida; solicitação de novo comprovante

de que município está enquadrado no limite de despesas com pessoal definido legalmente; apresentação comprobatória dos preços utilizados no orçamento que justifica correção dos valores do convênio (seguindo recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU).

- (vi) Novembro de 2008 - Um dia depois, novo parecer técnico de análise e acompanhamento de projetos do FNDE afirma que o orçamento conforme apresentado está de acordo com requerimentos legais, não sendo necessário apresentar documentação adicional. Observou-se que o aditivo não havia sido formalizado até o momento da coleta de dados para a pesquisa. A partir da análise dos resultados das entrevistas e do processo formal do convênio, é possível supor que a razão seja o fim próximo do mandato do prefeito que havia realizado a solicitação e formalizado o convênio, com a iminente posse de outro gestor municipal. Os envolvidos na nova gestão, por sua vez, afirmam que em função da ausência de informações documentadas sobre a administração municipal, levaram meses para tomar conhecimento dos convênios em andamento e dos requisitos para a continuidade de sua execução.
- (vii) Novembro de 2008 a novembro de 2009 - Realizada a movimentação de terra necessária, as obras haviam sido iniciadas, mas logo depois interrompidas ou tocadas a um ritmo lento, em função da mudança na administração municipal e da incerteza da empreiteira responsável pela construção com relação à intenção da nova administração de dar continuidade à obra.
- (viii) Setembro de 2009 – Obra provavelmente encontrava-se paralisada.
- (ix) Novembro de 2009 - Após 12 meses foi protocolado junto ao FNDE ofício da nova prefeita municipal, solicitando a prorrogação, em 180 dias, da vigência do convênio, que tinha o vencimento previsto para dezembro de 2009.
- (x) Novembro de 2009 - Após 20 dias a área técnica de análise e acompanhamento de projetos se manifesta favoravelmente à prorrogação do prazo.

- (xi) Dezembro de 2009 - Mais dez dias e a minuta de termo aditivo é encaminhada à área jurídica do FNDE (ressalte-se que a minuta contempla apenas a prorrogação do prazo, mas não o reajuste dos valores a serem financiados pelo convênio).
- (xii) Dezembro de 2009 - Em dois dias a área jurídica manifesta-se favoravelmente ao texto do aditivo.
- (xiii) Dezembro de 2009 - O extrato do termo aditivo é publicado no Diário Oficial da União seis dias depois. Nova vigência do convênio: até junho de 2010.
- (xiv) Abril de 2010 – Data provável de retomada da obra.
- (xv) Agosto de 2010 - Oito meses após a publicação do primeiro termo aditivo, a área técnica do FNDE responsável pela seleção dos projetos e acompanhamento das obras solicita edição de portaria prorrogando o prazo de vigência de um grande número de convênios que apresentavam problemas no andamento das obras, Beta encontra-se entre eles.
- (xvi) Agosto de 2010 - Em menos de dez dias a portaria com a prorrogação “ex-offício” dos convênios é publicada no Diário Oficial da União. Novo prazo: fevereiro de 2011.
- (xvii) Setembro de 2010 - Uma execução física de aproximadamente 75%⁸ da obra é alcançada, mas ela é interrompida pela construtora (data provável).
- (xviii) Janeiro de 2011 - Ofício da Prefeitura Municipal de Beta solicita a prorrogação do prazo em mais 180 dias. Justificativa: após recorrentes problemas com a Justiça do Trabalho, é decretada a falência da construtora responsável pela execução da obra.
- (xix) Fevereiro de 2011 - ocorre a última manifestação formal registrada na documentação que serviu de base para a pesquisa, um parecer favorável à nova prorrogação, elaborado pela área técnica de análise e acompanhamento de projetos.

⁸ Número estimado pelos engenheiros do FNDE responsáveis pelo monitoramento e vistoria das obras.

Vale ainda analisar com mais detalhe as justificativas apresentadas para as prorrogações. No caso da primeira prorrogação, solicitada quase ao final do primeiro ano de mandato do novo gestor municipal, as justificativas que embasaram a solicitação foram:

- (i) O gasto de tempo para contratação da empresa responsável pela construção, um argumento não consistente, o que é confirmado pelo próprio gestor ao informar que esse tempo foi de um mês, sem atraso relevante, se é que há algum atraso.
- (ii) O tempo utilizado para terraplanagem do terreno; argumento que também não é consistente, uma vez que a administração anterior havia enviado ofício em que se comprometia com os custos dessa operação, o que descaracteriza a necessidade de movimentação de terra como um imprevisto. Note-se também que de acordo com as entrevistas esse procedimento foi finalizado ainda no mandato do prefeito anterior.
- (iii) Excesso de chuvas que ocasionou paralisação das obras em diversas oportunidades, argumento comum que raramente pode, de fato, ser caracterizado como imprevisto.
- (iv) Indisponibilidade de dotação orçamentária no exercício de 2009, acarretando necessidade de aprovação, pela Câmara de Vereadores, de crédito adicional. Ressalta-se que isso ocorre em função do não registro da dotação prevista na Lei Orçamentária Anual de 2008, requisito para assinatura do convênio, em “restos a pagar”, outra evidência de despreocupação da administração anterior com a continuidade da execução.
- (v) Elevação da contrapartida do município, de cerca de R\$ 7 mil para cerca de R\$ 320 mil (o que ocorreu em função da não concretização do termo aditivo que ajustava os valores do convênio, outro procedimento que provavelmente não foi finalizado pela falta de interesse da administração anterior) associada à conjuntura econômica negativa que levou, ao longo de 2009, à diminuição dos repasses de recursos pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Destaca-se, assim, como razão que levou a essa primeira prorrogação a descontinuidade administrativa decorrente da alternância de poder municipal, fato associado com as razões mais consistentes para o atraso verificado, a não previsão de dotação na Lei Orçamentária Anual para 2009 do município e dificuldade de financiamento decorrente da elevação da contrapartida municipal, uma elevação significativa ocorrida em função da não concretização do aditivo, aprovado pelo FNDE, corrigindo os valores do convênio. A influência da descontinuidade administrativa aparece ainda em um fator não mencionado na solicitação oficial de prorrogação do prazo, mas sim nos outros materiais analisados: a interrupção/redução do ritmo de andamento da obra pela construtora em decorrência da incerteza sobre a intenção da nova administração de dar prosseguimento aos trabalhos.

A segunda prorrogação autorizada foi solicitada pelo próprio FNDE (“ex-offício”), para um conjunto grande de municípios (71 ao todo) que apresentavam atrasos na execução. As justificativas do governo federal para essa providência, apresentadas na exposição de motivos da minuta de portaria, também são esclarecedoras sobre as dificuldades de implementação enfrentadas. São elas:

- (i) É grande o número de convênios que expiram sem que o objeto tenha se efetivado e sem que a administração municipal responsável solicite a prorrogação.
- (ii) Parcela da responsabilidade pelos atrasos na execução é do próprio governo federal, que por quantitativo insuficiente de pessoal e paralisação ocorrida dos servidores também contribuiu para os atrasos.
- (iii) Motivação principal e recorrente é a falta de pessoal qualificado para a gestão dos convênios nas administrações municipais, o que leva ao não cumprimento dos prazos formais.
- (iv) O problema mencionado anteriormente é agravado pelo fato de que o público-alvo do Proinfância é justamente os municípios com piores indicadores educacionais, fato que se correlaciona positivamente com a baixa capacidade administrativa.
- (v) O tempo inicialmente estimado era de fato insuficiente para a execução do objeto do convênio, em função da complexidade do rito de execução de obras definido pela legislação brasileira, dificuldades técnicas comuns na

execução de serviços de construção civil e paralisações comuns das obras decorrentes de chuvas sazonais. Convênios mais recentes já teriam vigência prevista de 730 dias em decorrência desses fatores.

Destaca-se a percepção da própria administração pública federal de que a heterogeneidade das capacidades administrativas dos municípios implica em dificuldade maior de concretização dos objetos dos convênios, ou seja, de implementação. Outro ponto interessante é que em meados de 2010 o próprio governo federal já reconhecia o excesso de otimismo na estimativa inicial de execução.

Já a justificativa para a terceira prorrogação, apenas solicitada até o momento da última manifestação formal considerada para a elaboração deste trabalho, pode caracterizar um fator não previsto no referencial teórico, a disponibilidade e qualidade dos prestadores de serviço responsáveis pela construção das unidades escolares.

Apesar de ser provável, dado o interesse demonstrado pela atual administração municipal tanto na entrevista realizada como na manifestação formal por nova prorrogação de vigência do convênio, quase quatro anos após a manifestação de interesse do município em ingressar no programa a implementação ainda não havia sido concluída.

Considerando-se o período transcorrido da manifestação de interesse do município até a assinatura do convênio (cerca de 420 dias), mais a previsão inicial de execução do convênio (no máximo 540 dias, prazo de sua vigência), tem-se que o esperado inicialmente era uma implementação do Proinfância no município em cerca de 960 dias.

Levando em conta o novo prazo de vigência dos convênios do programa, que já considera a dificuldade para execução superior à prevista inicialmente pelo governo federal, o tempo total esperado para implementação seria de cerca de 1.150 dias.

Até o momento, a implementação em Beta já durou cerca de 1.370 dias. Supondo que a obra seja concluída e a escola comece a operar normalmente dentro do prazo solicitado na terceira prorrogação de vigência do convênio, a implementação estaria finalizada com sucesso em 1.550 dias, tempo superior em 61% ao máximo previsto inicialmente e em 35% ao máximo previsto para os novos convênios.

Para compreender melhor as razões para o histórico apresentado de implementação do programa em Beta, realiza-se, a seguir, a análise do material coletado à luz das categorias definidas no referencial teórico.

4.4.2 Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo

Referem-se às condições para o estabelecimento de trocas organizacionais entre as duas esferas de governo para a implementação do programa federal. As variáveis definidas para essa dimensão são “Compartilhamento da área de atuação”, “Busca por clientes ou recursos”, “Necessidade”, “Estabilidade”, “Reciprocidade”, “Legitimidade”, “Assimetria” e “Eficiência”. A caracterização dessas variáveis está detalhada no item 2.4.1 do referencial teórico.

4.4.2.1 Compartilhamento da área de atuação.

Não é possível precisar como os gestores locais que decidiram solicitar o acesso ao programa tomaram conhecimento dele, uma vez que houve alteração do prefeito e do responsável pelo departamento de educação. Ainda assim, a atual Secretária de Educação, servidora efetiva do quadro de professores e ocupante de cargo comissionado no departamento até meados do governo anterior, afirma acreditar que o conhecimento do programa deu-se por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), um conjunto de iniciativas, dentre as disponíveis na carteira de programas do MEC, propostas pelo governo federal aos municípios a partir de diagnóstico elaborado, pelos próprios municípios, em formulário eletrônico. Como quando tomou posse uma das principais iniciativas propostas ainda era a adesão ao Proinfância, a entrevistada acredita ser esse o principal fator que levou ao conhecimento do programa.

É interessante notar que no caso Beta, ao menos para o gestor atual da educação, a ênfase e o sentido de urgência da expansão do número de vagas para a educação infantil e/ou melhora das condições funcionamento para as vagas já existentes foi muito menor do que o verificado no caso Alfa. Isso pode refletir, em parte, o déficit de atendimento, bem maior em Alfa que em Beta, mesmo antes da nova unidade entrar em funcionamento, assim como uma menor priorização da educação infantil.

De qualquer modo, ficou evidente que os dois entrevistados em Beta, especialmente a Secretária, concordavam com relação à relevância da expansão das vagas de educação infantil, em especial pela existência de demanda não atendida registrada em listas de espera, o que corrobora a ideia de que o estabelecimento e a manutenção de transações interorganizacionais demandam o compartilhamento de áreas de interesse. Em outras palavras, a existência de um objetivo comum às duas esferas de governo é condição necessária ao posterior estabelecimento de relação intergovernamental.

Por fim, observou-se nas justificativas formais para solicitação de adesão ao Proinfância a citação recorrente das metas de atendimento às crianças de até três anos definidas no Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, o referido plano parece, ao menos no caso Beta, ter cumprido seu objetivo de orientar a ação das diferentes esferas de governo a um esforço comum.

4.4.2.2 Busca por clientes ou recursos

Mais uma vez é preciso fazer a ressalva de que os entrevistados não foram os mesmos gestores que solicitaram a adesão ao programa. Assim, foram utilizadas para a análise as avaliações dos gestores atuais e a documentação anexa ao processo do convênio, na qual a administração anterior justificava o pleito.

Essa documentação informava a existência de carência de vagas na educação infantil municipal, com demanda reprimida de cerca de 500 alunos (até seis anos de idade) e 110 crianças inscritas em lista de espera. De fato, os cálculos realizados a partir dos microdados do Censo da Educação Básica e da estimativa populacional do IBGE apontam para a existência de déficit de atendimento próximo ao informado por Beta, sendo que todo o déficit está concentrado na faixa etária de até três anos. Vai ao encontro desse último fato outra parte da justificativa de adesão ao Proinfância encaminhada pelo município, na qual era enfatizada não apenas a questão do déficit de atendimento, mas também o impacto social positivo da construção de “creches” devido à maior possibilidade de engajamento das mulheres no mercado de trabalho.

Caracterizada a existência de uma carência local, e considerando a maior complexidade do processo de execução de convênios com o governo federal relativamente à execução direta pelo município, é possível concluir que a escassez de recursos financeiros

para o enfrentamento desse problema é, provavelmente, a razão que levou à solicitação de adesão ao Proinfância. Em adição, esta foi uma das motivações citadas pelos entrevistados para a decisão de dar continuidade à obra, tomada pela atual administração.

4.4.2.3 Legitimidade

A Secretária de Educação relatou a existência de forte pressão pela expansão do número de vagas, em especial para crianças de até três anos, o que vai ao encontro das estatísticas calculadas por meio dos microdados do Censo da Educação Básica e das estimativas populacionais do IBGE. De acordo com a entrevistada, a principal fonte das demandas são as próprias mães, que cobram diretamente os gestores locais, procuram o conselho tutelar municipal e também os vereadores, para que estes pressionem a prefeitura para a disponibilização das vagas.

Essa pressão das mães contrasta fortemente com a apatia demonstrada por esse mesmo público no caso Alfa. Outro fator de diferenciação entre os dois casos é a demanda dos pais e professores por melhorias na infraestrutura de funcionamento das escolas, presente no caso Alfa, mas não no Beta. Uma vez que os pais mostram-se presentes e exercem pressão social para ampliação das vagas disponíveis às crianças de até três anos, o mais provável é que essa demanda não ocorre em função das condições satisfatórias de funcionamento das escolas em Beta, o que é corroborado pelo silêncio da Secretária de Educação com relação à necessidade de aprimoramento das condições de funcionamento das unidades de educação infantil.

Os pontos de semelhança entre os dois municípios ficam por conta do desconhecimento do programa por parte da população e a ausência de sinais aparentes de mimetismo (adoção de uma determinada postura pelos gestores municipais em função da adoção dessa mesma postura pelos gestores de municípios próximos), entre as administrações municipais. As demandas existentes são assim por ampliação da oferta de vagas, sem o estabelecimento de nenhum tipo de relação entre essa ampliação e o Proinfância. Com relação ao mimetismo (adoção de uma determinada postura pelos gestores municipais em função da adoção dessa mesma postura pelos gestores de municípios próximos), os entrevistados não proporcionaram qualquer evidência de que esse fosse um fator relevante para a decisão de aderir ao programa ou de dar continuidade às obras, já na nova gestão.

4.4.2.3 Necessidade, Estabilidade, Reciprocidade, Assimetria e Eficiência

Assim como no caso Alfa, não foram identificados elementos que relacionassem a adesão do município ao programa a essas cinco variáveis.

4.4.3 Atuação das burocracias locais

Com relação a essas burocracias, observou-se que, firmado o convênio com o governo federal, os atores centrais para a implementação do programa foram os responsáveis pelo departamento de obras, de convênios, e de educação, juntamente com a Prefeita. O papel desses atores é analisado a seguir, a partir das variáveis “Motivações e interesses das burocracias locais” e “Rotinas de trabalho e procedimentos”, caracterizadas no item 2.4.2 do referencial teórico.

4.4.3.1 Motivações e interesses da burocracia local

Não é possível reconstituir a influência que os responsáveis pelo departamento local de educação tiveram na solicitação do ingresso no programa. Ainda assim, ao longo da execução da obra, após a transição de governo, esses responsáveis, em específico a Secretária de Educação, parecem ter tido um papel relevante no acompanhamento da construção, cobrança do andamento da obra e crítica do projeto. Nesse sentido, o alinhamento entre gestores locais da Educação e objetivos do governo federal mostrou-se novamente um fator relevante para a implementação, pois garantiu a presença de mecanismo de cobrança pelo andamento da obra dentro da própria estrutura de governo.

A percepção dos entrevistados é a de que não houve falta de empenho nem má atuação das burocracias responsáveis pelo acompanhamento da obra e pelos procedimentos legais de licitação e gestão dos recursos financeiros, fundamentais entre o estabelecimento do convênio e o início de operação da escola. Esse empenho foi associado à diligência no cumprimento das obrigações burocráticas decorrentes dos cargos e das funções ocupadas, e não à valoração da implementação do Proinfância como relevante para a melhoria da educação pública.

4.4.3.2 Rotinas de trabalho e procedimentos

Um ponto a ser destacado aqui é a aparente vinculação do fluxo regular de trabalho ao calendário eleitoral, aspecto que fica evidente não pelo conteúdo das entrevistas, mas sim pelo cronograma de implementação, que aponta a descontinuidade dos procedimentos para execução do convênio entre a eleição municipal e o final do ano subsequente. Não é possível afirmar com certeza, mas aparentemente a alteração do prefeito e do grupo político detentor do poder no município pode ter levado a essa paralisação, com reflexos sobre a implementação pelo consequente atraso da obra.

De certo que, da perspectiva federal, não há razão para esse procedimento. Entretanto, longe do poder central e em meio a uma transição que, de acordo com as entrevistas, foi bastante problemática, o comportamento é explicável, apesar de seus desdobramentos negativos para a implementação.

Registram-se ainda preocupações da Secretária de Educação com a adequação da escola em construção, que segue projeto padrão disponibilizado pelo governo federal, com as rotinas e procedimentos dos profissionais da Educação (“... quem fez essa planta não é educador.”). É grande a lista de pontos que a Secretária alteraria no projeto, caso pudesse, com destaque para a altura das bancadas para o banho e a troca das crianças, e para a disposição das salas de aula (a das crianças mais novas, que passam grande parte do tempo dormindo, é localizada em frente ao parque infantil).

Ainda de acordo com a Secretária, até o momento não foi possível compreender várias das características do projeto, o que ela considera negativo, pois não permite nem mesmo que alguma adequação seja tentada antes da efetiva construção. Outro aspecto negativo levantado por ela são as limitações, impostas pelo FNDE, às adaptações no projeto.

4.4.4 As capacidades locais

A presença nos governos locais das habilidades necessárias à implementação dos programas define a dimensão “capacidades locais”. A seguir é analisado como as variáveis

dessa dimensão, caracterizadas no item 2.4.3 do referencial teórico, apresentou-se no caso Beta.

4.4.4.1 Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisão

Com relação ao fluxo “vertical” de informações, verificou-se que as instruções disponibilizadas pelo governo federal foram suficientes para permitir o sucesso da adesão de Beta ao Proinfância. Os problemas detectados pelo FNDE na documentação enviada pelo município foram comunicados aos gestores locais, que não apresentaram problemas para compreender e providenciar as adequações solicitadas. Os grandes espaços de tempo em que os procedimentos para implementação foram paralisados não se deveram a problemas de comunicação, mas sim a decisões de não fazer ou a imprevistos. Os entrevistados não apresentaram nenhuma queixa com relação à comunicação entre as esferas federal e municipal.

O fluxo “horizontal” de informações também foi bem avaliado por ambos os entrevistados, fator creditado ao “estilo de gestão” da Prefeita, que acompanha o convênio diretamente por meio da realização de reuniões com a presença de todos os envolvidos (área financeira/convênios, de obras e educação). Esse procedimento garantiria que a execução não fosse atrapalhada pela divisão de tarefas entre as três áreas.

A interrupção observada no fluxo de informações local não foi, dessa maneira, entre as diversas áreas da administração municipal envolvidas na implementação, mas sim intertemporal. Decorreu da transição entre um prefeito e outro.

De acordo com os entrevistados, a ausência de um processo organizado de transição de governo, no qual os principais compromissos e pendências da administração municipal fossem comunicados ao novo grupo, associada à incerteza da construtora com relação à intenção de continuidade da obra pela nova gestão, foram os principais fatores responsáveis pelo atraso na implementação, até o momento da falência da empreiteira.

A demora para que o problema do atraso da obra fosse identificado, condição necessária à tomada de medidas corretivas, também foi associada, pelos entrevistados, à ausência de uma transição organizada. No entanto, dada a magnitude dos atrasos ocorridos, mesmo antes da falência da empresa responsável pela construção – e quase um ano desse

atraso ocorreu já na gestão da atual Prefeita –, considera-se pouco provável que não tenha havido problemas no fluxo e na qualidade das informações disponíveis para decisão, mesmo após as dificuldades iniciais da transição.

4.4.4.2 Gestão dos recursos

Os recursos disponíveis e sua gestão foram suficientes para garantir o acesso do município ao Proinfância, dado o sucesso na adesão, mas não para garantir a execução da obra no prazo estimado inicialmente. Entretanto, os entrevistados não identificaram a gestão de recursos como um fator determinante para o atraso da obra. De acordo com eles, uma vez que se tomou conhecimento do atraso da obra e decidiu-se pela sua conclusão, todos os recursos necessários para esse fim foram disponibilizados. Sendo assim, recursos financeiros, humanos, tecnológicos e informacionais estavam disponíveis sempre que necessários. Neste ponto o “estilo administrativo” da Prefeita também foi lembrado como uma causa fundamental para essa situação.

4.4.4.3 Institucionalização das capacidades locais

Um primeiro ponto que se destaca é a existência, em Beta, de um corpo estável de servidores responsável pelas principais atividades necessárias à implementação do Proinfância, sendo os ocupantes dos cargos de chefia parte desse corpo, o que aponta para a institucionalização das capacidades locais. Os responsáveis pela área financeira, pela engenharia e pela educação são todos servidores concursados, estáveis, que estavam e estão presentes nos dois mandatos pelos quais transcorreu e transcorre a implementação do programa no município. Os servidores que estavam no governo anterior “estão todos aí”, de acordo com os entrevistados. E “não foi esse o problema”.

A princípio pode parecer contraditória a descontinuidade observada na execução da obra entre a transição de um mandato para outro e a presença desse corpo estável de servidores. Analisando com mais cuidado a situação, no entanto, ficou evidente que a manutenção dos mesmos servidores públicos, por si só, não foi suficiente para garantir a continuidade do conjunto das ações de governo.

O quadro estável de servidores parece ser antes um potencial que uma garantia da execução, e, como potencial, depende da decisão de fazer ou de continuar a fazer (ao final de um mandato ou no início de um novo mandato). Depende também de outras características associadas à institucionalização, como a documentação das atividades e procedimentos, manutenção de arquivos e a prática de processos de transição entre uma administração e outra, uma chefia e outra.

No caso Beta, os entrevistados afirmam que pode ter ocorrido, ao final do mandato do prefeito que iniciou a execução do programa, uma decisão de não continuidade de execução das obras em geral, ou de redução do ritmo de andamento dessas obras. Os entrevistados apontam como motivação para isso a iminência de saída do poder, com a entrada de um grupo antagônico, uma vez que o candidato apoiado pelo prefeito anterior foi derrotado no processo eleitoral. Os entrevistados relatam ainda que o processo de transição iniciou-se apenas ao final de dezembro, por decisão judicial, além de desaparecimento de arquivos e documentação existente.

Dois trechos que deixam evidente a relação entre a transição de governo e o atraso nas obras são: “... tudo que eles poderiam ter deixado [de fazer], eles deixaram, (...) eles deixaram de fazer todas as prestações de contas...”; e “eles não tocaram [a obra] porque (...) sabiam o que estavam tentando fazer (...) com a gente”. Na análise da documentação formal as dúvidas sobre a intenção dos novos gestores de dar continuidade à obra e as mudanças na equipe de governo também são relacionadas aos atrasos ocorridos na obra antes da falência da empresa construtora.

Mesmo considerando que se trata de uma visão unilateral dos fatos (os entrevistados são todos ocupantes de cargos comissionados do governo atual), é possível aceitar que, no mínimo, existiram problemas na transição de governo que colaboraram para o atraso da obra. E esses problemas podem ser associados a não institucionalização das capacidades locais. Por outro lado, a existência de um corpo estável de servidores contribuiu para que esse problema inicial fosse superado e a implementação pudesse ser retomada.

4.4.4.4 Técnicas administrativas

Quando questionados sobre as técnicas administrativas utilizadas para definição, acompanhamento e avaliação dos resultados da administração local, os entrevistados fizeram

menção à existência de um “planejamento estratégico da Prefeita”. Não se trata de documento formal, divulgado para o público externo e nem mesmo para o conjunto da administração local. De acordo com as referências da Secretária de Educação, trata-se de acerto informal entre os secretários e o gabinete da Prefeita.

Um dos objetivos desse planejamento seria resolver o problema da demanda não atendida na educação infantil, calculada a partir da lista de espera por vagas existentes. Os responsáveis por esse objetivo, além da Secretária de Educação, eram os titulares do departamento de obras e do departamento financeiro. À primeira cabe o acompanhamento de todas as obras, para garantir a adequação delas à prestação de serviços educacionais, ao segundo o acompanhamento das obras, sejam das escolas construídas ou reformadas com recursos próprios, seja da escola do Proinfância, ao terceiro, a liberação dos recursos necessários e a gestão do convênio, quando este existe. No dia-a-dia, trata-se de arranjo próximo do preconizado pela “gestão por resultados”, com a diferença de que não há nenhum tipo de formalização, seja dos objetivos e metas, dos responsáveis por esses objetivos e metas ou da prestação de contas pelos resultados alcançados. Um padrão semelhante ao já encontrado em Alfa.

Com relação ao instrumento de planejamento definido legalmente, os planos plurianuais, quando questionada especificamente sobre ele, a Secretária afirmou que existe, em conformidade com o requerimento legal, mas que seu papel é o de espelhar a manutenção do que já existe e prever os recursos necessários para os objetivos definidos no “planejamento da Prefeita”. Ou seja, trata-se de instrumento apenas formal, sem conteúdo substantivo para a orientação e a gestão cotidiana do município.

4.4.4.5 Liderança

Apesar dos problemas enfrentados, também no caso Beta ficou evidente a importância da liderança exercida pela chefe do Poder Executivo local para a implementação do programa. Esse juízo não se refere ao período do governo anterior, uma vez que os entrevistados não acompanharam o processo de solicitação de ingresso no Proinfância, a assinatura do convênio e a licitação.

O fato de todo o planejamento da administração local estar referenciado na Prefeita (“o planejamento da Prefeita prevê...”) ilustra a centralidade de sua atuação para a

organização da gestão municipal. A decisão de dar prosseguimento à construção da escola financiada pelo Proinfância teve origem, claramente, na Prefeita. E apesar de parecer uma decisão simples e sensata, uma vez que a obra já havia sido iniciada, a maior parte dos custos seria financiada pelo governo federal e existia déficit de atendimento, a forma como o Chefe de Gabinete, na verdade uma espécie de “secretário geral”, trata a obra – “... uma obra ‘eleitoresca’ como as outras do governo federal que a prefeita terminou” – deixa claro que não era tão óbvia a sua retomada.

A atuação da atual Prefeita também foi muito citada pela Secretária de Educação como central para a implementação do programa, em especial os despachos conjuntos com as três áreas envolvidas (educação, obras, finanças), que permitiam uma tomada de decisão informada e evitavam assim o descasamento de prazos.

4.4.4.6 Expectativas locais

Conforme já apontado, a Secretária de Educação relatou a existência de muita pressão dos atores externos à administração local pela expansão das vagas na educação infantil e em especial das vagas nas “creches”, destinadas ao atendimento das crianças de até três anos de idade em período integral. Pressão que parte das próprias mães, que procuram a prefeitura para reclamar e buscam o apoio tanto do conselho tutelar como dos vereadores para o seu pleito. Pressão que muito provavelmente está relacionada à adesão do município ao Proinfância, à reforma e à construção de novas unidades com recursos próprios (em andamento) e com o desejo de finalizar a construção da unidade financiada com recursos federais o mais rapidamente possível.

4.4.4.7 Disponibilidade de recursos

De acordo com a percepção dos entrevistados, o município conta com os recursos adequados para a implementação. Segundo eles, apesar do atraso na obra, a administração local foi capaz de elaborar a solicitação de adesão ao programa e, uma vez esta aprovada, apresentar toda a documentação adicional solicitada pelo FNDE, efetuar com sucesso e em prazo relativamente curto a licitação e a contratação da empresa construtora, além de

acompanhar as etapas da construção que se efetivaram até o momento da realização da pesquisa.

Especificamente com relação aos recursos financeiros, a omissão da nova administração, que não solicitou a elevação do valor contratado no convênio (a que tem direito), ao mesmo tempo em que sinaliza a existência de alguma fragilidade dos recursos locais responsáveis pela gestão do convênio, também evidencia que esse tipo de recurso, os financeiros, não é uma restrição fundamental para o município, haja vista que mesmo sendo o valor conveniado cerca de 30% inferior ao custo da obra, isso em nenhum momento foi citado como um entrave à execução.

4.5 O CASO GAMA

O sucesso na implementação, terceira situação analisada, é representada pelo caso Gama. Corresponde à apresentação, pelo município, de proposta de adesão ao programa, sua seleção, formalização do convênio com o governo federal, recebimento dos recursos programados, conclusão da obra e operação da nova unidade de educação infantil.

Assim como os outros dois casos analisados, Gama é um pequeno município, mas compartilha a localização regional (Região Sudeste) apenas com o caso Beta. A população residente em Gama era, em 2010, de cerca de 16 mil habitantes, dos quais aproximadamente 73% residentes em áreas urbanas; o “Produto Interno Bruto” (PIB) municipal *per capita*, em 2008, era de cerca de R\$ 15 mil (BRASIL, 2011a). Gama apresenta assim, quanto ao “PIB *per capita*” local, uma situação intermediária entre Alfa e Beta, e muito próxima à média nacional. Com relação à população residente em áreas urbanas, a situação de Gama é praticamente a mesma observada em Beta.

A população residente de até três anos corresponde a cerca de 1.000 crianças, das quais apenas 10%, aproximadamente, estavam matriculadas em unidades de educação infantil. A população de quatro e cinco anos era de cerca de 500 crianças, com aproximadamente 300 delas matriculadas na educação infantil, existindo, portanto, déficit de vagas também para essa faixa etária. No caso da faixa etária de zero a três anos, a taxa de atendimento é basicamente a mesma que a nacional, bastante inferior à meta prevista de atendimento para 2010 no último Plano Nacional de Educação. A mesma situação é verificada para o segmento de quatro e cinco anos. Por fim, observa-se que Gama, único caso estudado em que a

implementação foi exitosa, também é o único não enquadrado pelo MEC entre os de mais baixo IDEB, e, portanto, prioritários para a prestação de apoio técnico e financeiro para reversão do quadro educacional negativo.

Assim como realizado para o caso Beta, descreve-se a seguir os principais eventos do processo de implementação.

4.5.1 Breve histórico

Conforme tratamento utilizado no caso Beta, o primeiro momento da implementação compreende a manifestação do interesse por parte do governo municipal, a seleção do município para recebimento de recursos do programa, o encaminhamento de toda a documentação necessária pelo município, a aprovação dessa documentação pelo governo federal, e, por fim, a assinatura do convênio.

Como não foi possível identificar com precisão a data em que Gama manifestou interesse em aderir ao Proinfância, será utilizada como *proxy* do primeiro passo da implementação o mês de abril de 2007, o mesmo em que Beta manifestou interesse em aderir ao programa. Esse período também é relativamente coerente com o mencionado na entrevista pelo Secretário de Educação do município, que falou em final de 2006 (impossível, pois o programa ainda não existia) e início de 2007.

Assim sendo, todo esse primeiro momento da implementação consumiu os mesmos um ano e dois meses verificados no caso Beta. Isso não chega a ser inesperado, haja vista que a análise da documentação aponta indícios de que esse prazo foi determinado pela indisponibilidade de dotação orçamentária do MEC para assinatura dos convênios e não pela agilidade (ou falta dela) dos municípios na apresentação dos documentos. Os principais eventos desse período foram:

- (i) Abril de 2007 a novembro de 2007 - Sete meses foi o tempo transcorrido entre a data presumida da manifestação de interesse do município em aderir ao Proinfância e a solicitação, do governo federal, do envio da documentação completa para efetivação da adesão.
- (ii) Novembro de 2007 – Cinco dias após receber a solicitação do governo federal a prefeitura de Gama envia ofício ao FNDE encaminhando:

cadastro da prefeitura e seu dirigente; cópia do ato de nomeação e posse do Prefeito; cópia dos documentos pessoais do Prefeito; cópia do Cadastro Nacional de Pessoal Jurídica da prefeitura; cópia de matrícula do imóvel; planta com indicação das ruas, norte magnético, levantamento topográfico e planaltimétrico; justificativa que comprova a necessidade de construção da escola; e relatório de visita do terreno, com fotos.

- (iii) Dezembro de 2007 - Um mês após, o FNDE encaminha mensagem eletrônica listando as pendências para a viabilização do convênio: o terreno não é de propriedade da prefeitura e parte dele tem destinação legal de área verde, o que impede a construção de uma escola no local; e o estudo de demanda não explicita a quantidade de crianças que precisam de atendimento na área em que a construção é proposta. O prazo que o município dispunha já está esgotado, razão pela qual as adequações são definidas pelo FNDE como urgentes.
- (iv) Dezembro de 2007 - Em um dia o Prefeito encaminha à Câmara de Vereadores projeto de lei no qual a área apresentada ao FNDE é desafetada (modificação da destinação legal da área, que passa a ser a nova “creche” municipal)⁹.
- (v) Dezembro de 2007 - Mais seis dias e o FNDE recebe correspondência com nova justificativa para a construção da unidade de educação infantil, desta vez especificando a existência de 262 crianças em lista de espera que poderiam ser atendidas por novas unidades.
- (vi) Dezembro de 2007 - Mais sete dias e o FNDE recebe outra correspondência, dessa vez contento cópia da matrícula do imóvel atestando a dominialidade da prefeitura sobre o terreno em que a escola será construída, assim como do projeto de lei de desafetação e destinação da área, enviado à Câmara Municipal.
- (vii) Dezembro de 2007 - Um dia foi o tempo necessário para que a área análise e acompanhamento de projetos do FNDE, responsável pela avaliação das

⁹ A titularidade do terreno já era da Prefeitura Municipal, ou seja, o documento enviado anteriormente estava apenas desatualizado, não sendo necessária nenhuma medida além do envio de cópia atualizada da matrícula do imóvel.

propostas e monitoramento da execução dos convênios, emitisse parecer em que: o estudo de demanda é aceito; o terreno é considerado adequado (dimensões, topografia, localização, infraestrutura e etc.); e avalia como adequada a documentação que comprova a dominialidade do terreno. Fica pendente o envio da averbação da desafetação do terreno e o reenvio da planta de situação do terreno.

- (viii) Dezembro de 2007 - Dois dias depois o processo é encaminhado para empenho dos recursos orçamentários e posterior envio para elaboração do convênio.
- (ix) Dezembro de 2007 - Cinco dias depois o projeto de lei de desafetação do terreno é aprovado pela Câmara Municipal de Gama, no exato teor encaminhado pelo Poder Executivo.
- (x) Janeiro de 2008 - Oito dias após a aprovação do Projeto de Lei, o processo é restituído à área de análise e acompanhamento de projetos, em função da indisponibilidade de dotação orçamentária do governo federal para empenho dos recursos.
- (xi) Fevereiro de 2008 - Mais dois meses e o FNDE recebe nova correspondência contendo nova planta de situação do terreno e cópia da lei, agora aprovada e sancionada, que estabelece a desafetação do terreno.
- (xii) Março de 2008 - Vinte dias depois, mensagem eletrônica do FNDE informa ao município que a documentação do terreno continua apresentando pendência, devendo ser enviada cópia da matrícula do imóvel com averbação da desafetação da área.
- (xiii) Março de 2008 - Mais dez dias e é protocolada, pelo FNDE, correspondência contendo a cópia da matrícula do terreno com a desafetação já averbada.
- (xiv) Março de 2008 - Dois dias depois a área técnica de análise e acompanhamento dos projetos encaminha o processo para análise da área jurídica, para parecer sobre a comprovação da dominialidade.

- (xv) Março de 2008 - Em três dias o processo é analisado pela área jurídica, que atesta a adequação da comprovação de dominialidade, mas solicita o envio de nova cópia da matrícula, uma vez que a analisada tinha validade de 30 dias já expirada
- (xvi) Maio de 2008 - Pouco mais de um mês e o processo é (re)encaminhado pela área de análise e acompanhamento de projetos para a realização do empenho dos recursos orçamentários e formalização do convênio.
- (xvii) Maio de 2008 - Mais um dia e a nota de empenho é emitida no valor total do projeto.
- (xviii) Maio de 2008 - Em três dias a minuta de convênio é encaminhada para análise jurídica.
- (xix) Maio de 2008 - Um dia depois o parecer da área jurídica é emitido. Ele é favorável, mas contém algumas recomendações, as principais sendo: a avaliação dos custos, pela área técnica do FNDE, de forma detalhada e com base em elementos de convicção como cotações e tabelas de preços locais, por recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU); e adequação do plano de trabalho apresentado pelo município para que contemple apenas a construção, objeto do convênio, e não mais a aquisição de equipamentos.
- (xx) Junho de 2008 - Mais um mês e o extrato do convênio é publicado no Diário Oficial da União, no valor total de R\$ 707 mil, participando o FNDE com R\$ 700 mil e o município com R\$ 7 mil, como contrapartida. A vigência do convênio era de 540 dias a partir da assinatura, até novembro de 2009.

Após a assinatura do convênio, o procedimento adotado é o mesmo explicado anteriormente na análise do caso Beta: o governo federal efetua depósito de 50% do valor total do convênio em conta corrente específica para esse fim, sendo o restante depositado na medida em que a obra é executada. A administração local deve então dar início aos procedimentos legais de licitação para contratação da empresa que se responsabilizará pela construção da escola. O restante dos recursos é liberado após andamento da obra equivalente à primeira parcela depositada.

A segunda etapa corresponde, assim, ao período que vai da oficialização do convênio até a conclusão da construção da escola, a aquisição e instalação dos equipamentos necessários ao seu funcionamento e, então, o início da operação da unidade. O município Gama foi o único, dos três casos estudados, que chegou a completar todo esse percurso; 20 meses, ou um ano e oito meses, foi o tempo decorrido entre a assinatura do convênio e a inauguração da escola e início de seu funcionamento. A seguir são apresentados os principais eventos ocorridos nesse período:

- (i) Junho de 2008 - Pouco antes da formalização do convênio, nota técnica da área de análise e acompanhamento de projetos do FNDE já solicitava, para todos os municípios que aderiram ao Proinfância, a elaboração de termo aditivo ao convênio em função da recente finalização do projeto básico, com estimativa de custo final da ordem de R\$ 1 milhão, e não R\$ 700 mil, decorrente, em especial, da expansão da área construída, mesmo procedimento narrado em Beta¹⁰.
- (ii) Junho de 2008 - Uma semana após a assinatura do convênio, o processo é restituído à área de análise e acompanhamento de projetos para verificação das pendências apontadas pela área jurídica.
- (iii) Julho de 2008 - Mais uma semana e a Prefeitura Municipal encaminha as planilhas orçamentárias detalhadas, com indicação de custo total da obra de aproximadamente R\$ 1 milhão, sendo R\$ 950 mil correspondentes ao apoio da União e o restante contrapartida municipal.
- (iv) Julho de 2008 - Decorrido outro mês, parecer técnico da área de análise e acompanhamento de projetos do FNDE manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento do processo de reajuste do valor do convênio.
- (v) Julho de 2008 - Vinte dias depois, ao final de julho de 2008, é publicado o edital de licitação.

¹⁰ Tratou-se de um procedimento geral com repercussões em todos os convênios já assinados ou em etapa final de formalização. Temporalmente, este evento ocorreu antes da assinatura do convênio com o governo federal e, portanto, estaria citado no primeiro momento da implementação. Entretanto, como a elaboração de um termo aditivo está relacionada ao momento posterior à formalização do convênio, optou-se por deslocar sua exposição na narrativa dos eventos.

- (vi) Setembro de 2008 - Um mês e dez dias depois é expedida a ordem de serviço para a construção.
- (vii) Novembro de 2008 - Mais outro mês e a minuta de termo aditivo do convênio é encaminhada à área jurídica.
- (viii) Novembro de 2008 - Uma semana depois a área jurídica aprova a minuta de termo aditivo, voltando a apresentar a recomendação do TCU de verificação detalhada dos custos e alguns ajustes formais no processo, além de salientar ser imprescindível a demonstração, pela administração municipal de Gama, de que os recursos para a contrapartida estão assegurados na lei orçamentária anual do exercício corrente.
- (ix) Novembro de 2008 - Mais uma semana e o processo é restituído à área de análise e acompanhamento de projetos para o atendimento das recomendações da área jurídica.
- (x) Novembro de 2008 - Outra semana e novo parecer técnico de engenharia da área de análise e acompanhamento de projetos afirma ser favorável à aprovação do termo aditivo a partir das informações já apresentadas pelo município sobre o custo da obra.
- (xi) Julho de 2009 - Mais de seis meses depois, já em meados de julho de 2009, a Prefeitura Municipal de Gama solicita autorização para efetuar algumas alterações na obra, relativamente ao previsto no projeto básico: adequações no reservatório de água (de pré-fabricado em fibra ou metal para outro construído em concreto armado pré-moldado) e em algumas janelas que o projeto previa “pivotantes”, mas que já haviam sido produzidas pela serralheria da construtora, por falha técnica, em outro formato.¹¹ Parecer do engenheiro municipal responsável pela obra afirma não haver diferenças de custo.
- (xii) Julho de 2009 - Em uma semana é enviado para a administração de Gama parecer técnico de engenharia da área de análise e acompanhamento de

¹¹ De acordo com uma das arquitetas que acompanhou a obra, nas janelas “pivotantes” os vidros, quando totalmente abertos, formam um ângulo de 90° com relação à parede. Nos modelos fabricados esse ângulo era inferior a 90°, o que restringe a ventilação do ambiente.

projetos recusando as solicitações de adequação efetuadas. A justificativa é a ausência de uma análise comparativa dos custos mais detalhada e do envio de documentação adequada para análise do pleito. (De acordo com as entrevistas, as alterações foram efetuadas, mesmo sem aprovação formal do FNDE).

- (xiii) Agosto de 2009 - Um mês depois, a equipe responsável pelo acompanhamento das obras solicita, novamente, que seja dado prosseguimento à formalização do termo aditivo, uma vez que a obra estava em estágio avançado e o valor conveniado até aquele momento era insuficiente para a sua conclusão.
- (xiv) Setembro de 2009 - Vinte dias depois, um ofício da prefeitura municipal solicita prorrogação do convênio em 90 dias. Justificativa: chuvas e contratempos enfrentados ao longo da execução da obra.
- (xv) Setembro de 2009 - Em uma semana a área de análise e acompanhamento de projetos aprova, novamente, a solicitação de reajuste do valor do convênio, assim como a prorrogação solicitada no prazo de sua vigência, e encaminha o processo para o empenho do valor adicional.
- (xvi) Setembro de 2009 - No outro dia o empenho da parcela adicional é realizado.
- (xvii) Setembro de 2009 - Mais uma semana e o processo é enviado à área de convênios para emissão do termo aditivo.
- (xviii) Outubro de 2009 - Outra semana e o processo é devolvido à área de análise e acompanhamento de projetos, em decorrência de dúvida sobre o valor exato do termo aditivo, uma vez que diferentes partes do processo faziam referência a valores com pequenas diferenças entre si.
- (xix) Outubro de 2009 - Quase vinte dias depois o processo é retornado à área de convênios com a indicação do valor exato do aditivo.
- (xx) Outubro de 2009 - Mais dois dias e a minuta do termo aditivo é enviada à área jurídica para aprovação.

- (xxi) Novembro de 2009 - Três semanas depois a minuta é aprovada pela área jurídica.
- (xxii) Novembro de 2009 - Mais um dia e, em novembro de 2009, o termo aditivo é assinado, contemplando tanto a correção de valor como a prorrogação da vigência em 90 dias.
- (xxiii) Fevereiro de 2010 - Nos últimos dias do mês a nova escola de educação infantil é inaugurada, iniciando a seguir sua operação.

Conforme raciocínio já apresentado no caso Beta, considerando-se o período transcorrido da manifestação de interesse do município até a assinatura do convênio (cerca de 420 dias) mais a previsão inicial de execução do convênio (no máximo 540 dias, prazo de sua vigência), tem-se que o esperado inicialmente era uma implementação do Proinfância no município em cerca de 960 dias.

Levando em conta o novo prazo de vigência dos convênios do programa, que já considera a dificuldade para execução superior à prevista inicialmente, o tempo total esperado para implementação seria de cerca de 1.150 dias.

A implementação em Gama durou cerca de 1.030 dias, tempo inferior ao previsto nos convênios assinados mais recentemente, o que reflete o sucesso na implementação.

Resta agora tentar compreender as razões para o histórico apresentado, a partir da análise do material coletado à luz das categorias definidas no referencial teórico.

4.5.2 Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo

Conforme já indicado, referem-se às condições para o estabelecimento de trocas organizacionais entre as duas esferas de governo para a implementação do programa federal. As variáveis definidas para essa dimensão são “Compartilhamento da área de atuação”, “Busca por clientes ou recursos”, “Necessidade”, “Estabilidade”, “Reciprocidade”, “Legitimidade”, “Assimetria” e “Eficiência”. A caracterização dessas variáveis está detalhada no item 2.4.1 do referencial teórico.

4.5.2.1 Compartilhamento da área de atuação

No caso Gama, a preocupação com a redução do déficit de atendimento na Educação infantil é apontada pelo Secretário de Educação como presente à época da solicitação de ingresso no programa. Essa preocupação foi corroborada pela Prefeita que, assim como no caso Beta, assumiu seu mandato ao longo do processo de execução da obra e deu prosseguimento normal a ela. Apesar da existência de déficits de atendimento tanto para a faixa etária de até três anos como de quatro e cinco anos, a ênfase dada, em especial pelo Secretário de Educação, foi na carência histórica de atendimento na primeira faixa etária, uma vez que a única “creche” em funcionamento no município era insuficiente para o atendimento da demanda, além de não contar com condições adequadas de funcionamento, por ter sido construída há mais de 20 anos.

Com relação à forma como a administração local tomou conhecimento da existência do programa federal, o Secretário de Educação afirma que se deu “ao acaso”. No entanto, de acordo com a descrição dos fatos pelo próprio Secretário, esse conhecimento resultou da prática sistemática da burocracia local de verificação da existência de possíveis programas de apoio do governo federal (na área de educação).

O atual Secretário era à época assistente do responsável pela área e afirma que ele mesmo era o encarregado desse procedimento, realizado semanalmente. A partir desse acompanhamento foi verificada a existência de chamada para inscrição dos municípios interessados em recursos para apoiar a educação infantil local, e imediatamente realizado o cadastro com as informações preliminares solicitadas. Procedimento adotado sem que existisse clareza quanto ao objeto do apoio, se reforma das unidades existentes, se recursos para construção ou outra possibilidade qualquer.

A justificativa formal para a solicitação de ingresso do município no programa não difere muito das justificativas dadas nas entrevistas. As razões apresentadas oficialmente foram: a existência de lista de espera para matrícula na única “creche” municipal; a existência de uma única “creche” municipal; a estrutura de funcionamento inadequada dessa “creche”; o acelerado ritmo de expansão da população local, o que eleva constantemente a demanda; e a boa localização proposta para a construção da unidade, adequada para o atendimento de todo o município.

4.5.2.2 Busca por clientes ou recursos

Os atores atuantes na solicitação inicial de ingresso do município no programa continuavam diretamente envolvidos na gestão do município. Como já mencionado, o atual Secretário de Educação era assistente do titular anterior, sendo inclusive o agente responsável pela inscrição inicial de Gama no programa. Em função disso foi possível constatar com mais clareza a motivação para esse ingresso: a urgência na minimização da situação vivida pela educação infantil municipal, marcada pela ocorrência de demanda não atendida (grandes listas de espera), infraestrutura inadequada de funcionamento da única unidade existente e indisponibilidade de recursos financeiros para arcar com a construção de novas unidades ou reforma da unidade existente. Ficou assim caracterizada a busca de recursos como um importante fator indutor do estabelecimento de relação intergovernamental entre o município e a esfera federal.

4.5.2.3 Legitimidade

Com relação às demandas da sociedade, elas existiam, de acordo com o atual Secretário de Educação, mesmo não alcançando uma intensidade suficiente para que o município tivesse procurado dar vazão ao problema com recursos próprios. Isso fica claro quando o Secretário afirma que, antes da oportunidade de adesão ao Proinfância, sabia-se da carência de vagas na educação infantil, mas não se cogitava a construção de novas unidades escolares. De acordo com sua própria descrição da situação: “... era aquele negócio (...), se o povo fizer um dia uma greve, um piquete (...), a gente constrói.” Mas as manifestações populares nunca chegaram a esse ponto. Apesar disso, a pressão da população existia e já havia dado origem à reclamação formal do conselho tutelar municipal ao Ministério Público.

Ainda que a pressão dos agentes locais não tenha ficado tão bem caracterizada como no caso Beta, a situação em Gama assemelhava-se mais a esse caso do que a apatia identificada em Alfa.

No caso Gama apresentam-se os mesmos pontos de semelhança identificados entre Alfa e Beta, como o desconhecimento do programa por parte da população e a ausência de sinais aparentes de mimetismo (adoção de uma determinada postura pelos gestores municipais em função da adoção dessa mesma postura pelos gestores de municípios

próximos) entre as administrações municipais. As demandas existentes são, assim, por ampliação da oferta de vagas, sem o estabelecimento de nenhum tipo de relação entre essa ampliação e o Proinfância. Com relação ao mimetismo, nem as entrevistas, nem a documentação analisada apresentam qualquer evidência que esse fosse um fator relevante para a adesão ao programa.

4.5.2.4 Necessidade

Esperava-se que a obrigatoriedade da educação infantil de quatro a cinco anos pudesse constituir-se em fator motivador do estabelecimento de relações intergovernamentais; entretanto, nos casos Alfa e Beta, não foram encontradas evidências nesse sentido. Gama foi o único dos três casos em que se encontrou alguma referência à atuação do Ministério Público como indutora da busca de recursos para ampliação das vagas da educação infantil, e, ainda assim, a referência foi apenas tangencial. O Secretário de Educação, mesmo mencionando a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta para ampliação das vagas de educação infantil, não enfatizou esse fato como central para a busca de recursos financeiros para a ampliação das vagas.

4.5.2.5 Estabilidade, Reciprocidade, Assimetria e Eficiência

Para as demais quatro variáveis mencionadas no referencial teórico – estabilidade, reciprocidade, assimetria e eficiência –, assim como em Alfa e em Beta, não foram identificados elementos que as relacionassem à adesão do município ao programa.

4.5.3 Atuação das burocracias locais

Com relação aos principais agentes da burocracia local para a implementação do Proinfância, assim como observado em Beta, destacaram-se os responsáveis pelas áreas de educação, obras e convênios (em Gama, uma área em separado de finanças).

Apesar da semelhança dos atores centrais, no caso Gama, mesmo com a troca de comando do Executivo local, os atuais responsáveis pela implementação também atuaram na

gestão anterior. Como já mencionado, o atual Secretário de Educação era assistente do titular anterior; dos dois engenheiros que atuaram no momento inicial, um continua a atuar e o outro está afastado, mas por motivos de saúde. Apenas na área de convênios ocorreram mudanças. Na verdade, como há apenas uma única pessoa responsável pela área, a sua mudança é suficiente para caracterizar mudanças relevantes. Em função disso, foi possível explorar melhor como a atuação das burocracias locais influenciou a implementação do Proinfância no município.

4.5.3.1 Motivações e interesses da burocracia local

Nessa variável, o que se observou foi a presença atuante da burocracia local, em especial no momento inicial, em que foi necessário viabilizar a adesão do município. Atuação que, nas entrevistas, pareceu motivada tanto pela valoração do objetivo final do programa, a expansão da oferta de educação infantil, como pela valoração do compromisso com as atribuições profissionais específicas (engenharia, gestão do convênio, etc.)

O primeiro momento em que os interesses das burocracias locais foram relevantes é a própria inscrição do município para o acesso ao programa. Como já relatado, essa inscrição não foi resultado de uma decisão dos agentes políticos, mas sim fruto de procedimento da burocracia local para identificação de fontes de recursos para a execução de iniciativas em sua área de ação. Os agentes políticos atuaram apenas posteriormente, por meio do aval à continuidade dos esforços para que se efetivasse a adesão de Gama ao Proinfância.

Após esse momento inicial, o que se apurou, de acordo com a narrativa dos entrevistados, é que a capacidade de resposta da burocracia local às demandas do governo federal para a adesão ao programa oculta um importante trabalho de aprendizado a partir da prática de todos os envolvidos nessa segunda etapa da implementação: a apresentação da documentação necessária.

Nas palavras do Secretário de Educação, “a gente foi na loucura”. Nenhum dos envolvidos tinha experiência nesse tipo de procedimento e os técnicos do município, por alguma razão que nem eles mais recordam, não participaram do treinamento oferecido pelo governo federal. Dessa forma, o trabalho foi todo realizado a partir da leitura do material disponível na Internet e dos contatos telefônicos com a área de análise e acompanhamento de

projetos do FNDE. A maior dificuldade encontrada foi providenciar a documentação do terreno.

A linguagem obscura das orientações relacionadas a esse tipo de trabalho e a falta de experiência levou a um processo de tentativa e erro que pode claramente ser observado na sequência de eventos que precederam a assinatura do convênio, e mesmo após essa assinatura, até que as últimas pendências fossem solucionadas. Além das incertezas, as condições de trabalho também estavam longe das ideais e espelham como as motivações e interesses dos burocratas locais foram fundamentais para o sucesso alcançado. Uma das maiores dificuldades relatadas foi a disponibilização de automóveis para as constantes peregrinações ao cartório, localizado em município vizinho.

4.5.3.2 Rotinas de trabalho e procedimentos

Dos três casos analisados, foi neste que essa variável se apresentou com maior clareza. As dúvidas com relação à funcionalidade dos ambientes identificada em Beta apareceram novamente, desta vez menos no formato de críticas às soluções utilizadas e mais no formato de dúvidas do Secretário de Educação sobre a forma de utilização de alguns dos espaços. Mas a influência da burocracia local na implementação ficou evidente mesmo foi nas alterações promovidas no projeto.

Como relatado no histórico da execução, a administração local chegou a solicitar autorização para realizar pequenas alterações no projeto básico – no reservatório de água e nas janelas “pivotantes”. Essa autorização foi negada pelo governo federal, e, ainda assim, as alterações foram efetivadas. As justificativas para as adaptações vão bem ao encontro da caracterização da variável. Em primeiro lugar, a tecnologia efetivamente adotada para o reservatório seria mais adequada para o clima local e o material o de menor custo na região. Ou seja, o projeto básico padrão não foi capaz de prever tecnologia única que atendesse igualmente bem todas as regiões do país, o que é bastante natural considerando-se as dimensões continentais do Brasil. Em segundo, o processo de implementação implicou em uma situação não prevista inicialmente, uma falha de execução do serviço de serralheria da construtora responsável pela obra, cuja correção implicaria em ônus considerados desnecessários pelos engenheiros da prefeitura.

A obra foi finalizada, o convênio dado como encerrado e a escola se encontra em funcionamento, de maneira que a negativa da área técnica de engenharia do FNDE não teve nenhuma repercussão de fato sobre a implementação e os resultados do programa, o que parece indicar a existência de limites ao controle central das soluções de engenharia adotadas pelas administrações locais na implementação do Proinfância.

4.5.4 As capacidades locais

As “capacidade locais” foram definidas no referencial teórico como a presença, nos governos locais, das habilidades necessárias à implementação do programa. No caso Gama, essas capacidades foram suficientes para o sucesso da implementação, ou seja, para a seleção do município, construção da escola e início de sua operação. A seguir é realizada a análise de como as capacidades locais existentes foram relevantes para esse sucesso.

4.5.4.1 Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisão

Com relação ao fluxo “vertical”, apurou-se que as informações disponibilizadas pelo governo federal foram suficientes para permitir o sucesso da adesão ao programa. Como relatado, os técnicos municipais de Gama não chegaram a participar dos cursos organizados pelo governo federal para treinamento nos procedimentos de implementação do Proinfância. Assim, na etapa da solicitação da adesão, toda a comunicação entre a esfera municipal e a federal ocorreu ou sob a forma de orientações escritas disponibilizadas na Internet ou de contatos telefônicos para o saneamento de dúvidas específicas, contatos que foram bem avaliados pelos técnicos locais, que sempre encontraram atendimento solícito e sem desencontro de informações por parte dos técnicos federais. No geral, a comunicação foi bem sucedida, em que pesem alguns relatos de dificuldade de compreensão das orientações escritas. Os problemas detectados pelo FNDE na documentação enviada pelo município foram comunicados aos gestores locais, que foram capazes de compreender as demandas e providenciar as adequações solicitadas.

Já com relação à comunicação sobre as possibilidades de adequação do projeto às particularidades locais houve queixas. A engenheira municipal que acompanhou a obra relata algumas orientações vagas e remissões aos “cadernos de encargos” do projeto, sendo que

estes eram mais de 30, o que dificultava muito a localização das informações desejadas. Ainda assim, é difícil estimar quanto dessa dificuldade tem origem em problemas de compreensão da orientação pelos técnicos locais e quanto é resultado de falha no procedimento de assistência do governo federal.

O fluxo “horizontal” de informações também foi bem avaliado por todos os entrevistados. Mas diferentemente do verificado em Beta, essa qualidade da comunicação foi mais relacionada à disposição de todos os envolvidos em colaborar com a implementação, ou seja, à motivação e ao interesse dos burocratas locais, do que à capacidade de coordenação do chefe do Executivo. Isso não significa que essa capacidade de coordenação não existisse (nem que existisse), mas apenas que não foi requerida no esforço de implementação do Proinfância. De fato, a sequência de eventos descrita não evidencia nenhuma interrupção originada em falhas no processo de comunicação.

A atual Prefeita, por sua vez, questionada sobre a disponibilização de informações de qualidade e no momento oportuno para a tomada de decisões, afirmou que essas informações sempre estiveram disponíveis, fato facilitado, também em Gama, pela pequena escala da administração local, que permitia a realização de reuniões periódicas com todos os envolvidos e visitas rotineiras à obra.

4.5.4.2 Gestão dos recursos

Os recursos disponíveis e sua gestão foram suficientes para garantir tanto o acesso do município ao Proinfância como a execução da obra. Apesar das dificuldades enfrentadas, como carência de desenhistas, que levou à sobrecarga de trabalho dos técnicos existentes, a administração local contou com os recursos humanos, tecnológicos e informacionais necessários ao sucesso da execução. Destaca-se apenas que, no caso Gama, a Prefeita não pareceu exercer o mesmo papel central que o verificado em Beta e mesmo em Alfa, sem que isso implicasse em prejuízo para a implementação, provavelmente porque esse papel foi desnecessário em face da coordenação voluntária provocada pelo alinhamento de interesses dos diversos técnicos locais.

4.5.4.3 Institucionalização das capacidades locais

O que se observou no caso Gama foi uma situação intermediária, com parte dos principais envolvidos na implementação tendo vínculo estável com a administração local e parte não. Dos principais envolvidos na implementação, eram servidores com vínculo estável o Secretário de Educação e um dos engenheiros. A responsável pela gestão do convênio era ocupante de cargo comissionado, assim como o outro engenheiro.

Em Gama não se observou a descontinuidade administrativa verificada em Beta. Apesar de não se tratar de um governo de continuidade, o prefeito que efetuou a solicitação do ingresso ao Proinfância concorreu à reeleição e foi derrotado pela atual Prefeita, esse fato não teve a mesma influência que a verificada em Beta, com a obra sendo normalmente continuada. Nem o Prefeito anterior interrompeu a implementação, mesmo depois de derrotado na eleição, nem a empresa construtora reduziu o ritmo de execução em função da mudança de comando local, nem a gestão que finalizou a obra a interrompeu.

Na avaliação da prefeita que concluiu a implementação, tratava-se de obra que respondia a uma importante carência local, com a maior parte dos recursos sendo oriundos do governo federal e já em andamento, não havendo qualquer razão para a paralisação. O material disponível e a própria perspectiva temporal desta pesquisa não permite, entretanto, avaliar até que ponto esse comportamento é decorrente da maturidade alcançada pelas práticas políticas locais ou de postura pontual da gestora.

4.5.4.4 Técnicas administrativas

Assim como nos casos anteriores, não foi registrada a formalização de qualquer prática de gestão ou planejamento por resultados, e nem sistemas informatizados de acompanhamento das iniciativas governamentais. Novamente, as respostas dos entrevistados convergem para a inadequação desses instrumentos em uma pequena administração local, na qual a própria Prefeita pode, pessoalmente e sem auxílio de qualquer ferramenta, fazer o acompanhamento sistemático das principais iniciativas de governo, dentre as quais se incluía a implementação do Proinfância.

Com relação à existência de planos de expansão das vagas ou de manutenção das escolas, o Secretário de Educação afirmou que esses planos existem, mas não elaborados formalmente: “... eu tenho na minha cabeça.” Mais uma vez observa-se a presença das

técnicas administrativas nos procedimentos e práticas dos gestores locais e não na formalização e informatização.

Por fim, em Gama os planos plurianuais não foram nem mesmo citados.

4.5.4.5 Liderança

Nas entrevistas realizadas foi pouco enfatizado o papel dos chefes do Executivo municipal, tanto no momento inicial de adesão ao Proinfância como no momento posterior de execução da obra. Conforme já relatado, a ênfase dos entrevistados foi muito mais no papel desempenhado pela motivação e interesse dos técnicos da administração municipal, e sua capacidade de auto-organização para fazer o que era necessário, do que no exercício da liderança pelos prefeitos.

O papel das lideranças esteve assim mais relacionado à sanção dos esforços de implementação em momentos centrais do que à integração das diferentes áreas de gestão do governo local ou aos esforços para atração de recursos. Os momentos em que a atuação dos líderes foi decisiva foram aqueles em que seu aval era necessário ao prosseguimento da implementação, a saber: o encaminhamento inicial da proposta de adesão, com o qual o prefeito precisava concordar; o encaminhamento de projeto de lei de desafetação do terreno em que a escola seria construída; a decisão – rápida, diferentemente do ocorrido em Beta – de dar prosseguimento à implementação na transição de um governo para outro; e a decisão de se efetuar as contratações necessárias para o início da operação da escola.

Com isso não se afirma que as lideranças foram ausentes ao longo da implementação. Ao menos com relação à Prefeita que concluiu a implementação da escola, foi relatado o seu acompanhamento cotidiano do andamento da obra. Ainda assim, as entrevistas não apontaram para um papel relevante na coordenação das diversas áreas envolvidas no processo.

4.5.4.6 Expectativas locais

As entrevistas apontam que havia demanda da população local pela expansão das vagas da educação infantil, em especial para o atendimento integral e de crianças com até três

anos de idade. Demanda que aparece na fala do Secretário de Educação na forma de “reclamação” constante da população e que gerou a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta entre o governo municipal e o Ministério Público, em função de denúncia do conselho tutelar local.

Apesar disso, esse fator não apareceu nas entrevistas como central para a decisão de aderir ao Proinfância. Como já relatado, o Secretário de Educação identifica a existência de demandas locais, mas de certa forma as minimiza, ao avaliar que não eram suficientes para que existisse uma decisão ou um desejo do Prefeito de buscar recursos para expansão da educação infantil, razão pela qual o Secretário classifica de “acaso” a adesão ao programa.

Por outro lado, foi relatado um forte interesse da população no acompanhamento da obra. Localizado na área central de um município pequeno com a maior parte da população residente na área urbana, o canteiro de obras foi, de acordo com as entrevistas, objeto de interesse, recebendo visitas constantes de vereadores, representantes do Conselho de Educação e da população em geral. A própria inauguração da obra foi um evento que atraiu bastante atenção popular. Ainda que uma parte desse interesse possa ser atribuída à curiosidade que uma obra relativamente grande em um município pequeno causa, é razoável supor que esse acompanhamento da população contribuiu para o interesse da administração local na rápida conclusão da obra.

Importa também a percepção dos gestores locais de que o início de operação de uma unidade de educação infantil com infraestrutura de funcionamento bastante superior à existente nas demais unidades locais elevou as expectativas da população com relação a esse serviço, tendo sido esse um dos fatores que induziram a nova tentativa de adesão ao programa, ainda em análise do governo federal à época das entrevistas.

4.5.4.7 Disponibilidade de recursos

De acordo com as entrevistas, a administração local contava com os recursos necessários à implementação, o que é corroborado pelo sucesso verificado. Foram relatadas dificuldades, sobretudo na etapa de apresentação da documentação para ingresso no programa, decorrentes da inadequação de alguns recursos tecnológicos e da falta de recursos humanos para a execução de algumas tarefas (desenhistas), mas as dificuldades foram passíveis de superação pela substituição dos recursos ausentes por um ritmo mais intenso de

trabalho dos recursos que estavam disponíveis. Dessa maneira, a elevação dos recursos financeiros disponíveis para a construção da escola de educação infantil não chegou a causar inadequação dos demais recursos para a implementação do Proinfância.

4.6 ANÁLISE TRANSCASOS

Após a apresentação dos resultados das entrevistas e da avaliação da documentação formal disponível, compreendendo tanto a descrição do fluxo de eventos da implementação como a análise à luz das categorias definidas no referencial teórico para cada um dos casos individualmente, procede-se agora a análise conjunta dos três casos, buscando-se comparar e contrastar os resultados obtidos para cada um deles. Este item está organizado em três partes: a comparação dos processos de implementação, a avaliação conjunta das categorias de análise e a apresentação de um esquema do processo de implementação do Proinfância

4.6.1 Os processos de implementação dos três casos comparados

Os três casos estudados correspondem a três resultados distintos de implementação: fracasso decorrente da ausência de tentativa de adesão ao programa (caso Alfa), fracasso decorrente da incapacidade de se finalizar a implementação (caso Beta) e sucesso decorrente da conclusão da implementação com início de operação da nova escola de educação infantil (caso Gama). Nesse item, a evolução no tempo da implementação em cada caso é comparada.

O caso Alfa tem pouco a ser explorado neste item, uma vez que a implementação falha justamente na incapacidade do município de cumprir com todos os requisitos para adesão ao programa (ou seja, não houve implementação), apesar de Alfa ter todas as características para ter um atendimento prioritário pela União: pobre, baixo IDEB, com problemas na infraestrutura de funcionamento das vagas existentes de educação infantil e apresentando déficit relevante de atendimento das crianças de até cinco anos.

Restam os outros dois casos, Beta e Gama, esses sim portadores de históricos de execução que permitem a análise comparativa. Nos itens anteriores, foram apresentados

breves históricos da execução de ambos, com os principais fatos ocorridos ao longo da implementação. Para realizar a análise comparativa entre esses processos, elaborou-se um cronograma sintético comparando o histórico de implementação dos dois casos (Quadro 1), apresentado a seguir. Os eventos da implementação de cada caso foram apresentados nos respectivos meses e anos em que ocorreram, separados entre aqueles relacionados com a tramitação da documentação formal do convênio e aqueles relativos ao andamento das obras.

Um primeiro resultado dessa organização é deixar claro o quanto o processo de implementação, da perspectiva do material analisado (documentação formal e entrevistas com gestores locais), concentra-se no trâmite dos documentos entre as duas esferas de governo e dentro do governo federal, sendo que a evolução das obras aparece apenas em momentos centrais: início, paralisações (as de alguma maneira reportadas) e conclusão. Uma vez que o responsável pelas obras – a construtora vencedora do processo licitatório – é um terceiro ator, não governamental, esse fato parece normal face à metodologia de pesquisa adotada.

O segundo fato explicitado pelo quadro comparativo é a grande similaridade do andamento do processo de implementação até o início das obras. Ambos os municípios manifestam seu interesse no mesmo período, o governo federal comunica a seleção do município e solicita o envio de documentação adicional com apenas um mês de diferença entre os casos (outubro de 2007 para Beta e novembro de 2007 para Gama), o empenho dos recursos do orçamento da União e a assinatura do convênio ocorrem no mesmo mês (maio e junho de 2008, respectivamente), e as expedições de ordem de serviço para o início da construção ocorrem muito próximas (agosto de 2008 para Beta e setembro de 2008 para Gama).

Em parte isso é explicado pela organização do trabalho no próprio governo federal, que ajuda a padronizar esse andamento, por exemplo, quando realiza o empenho de todos os municípios selecionados no Proinfância em 2007 e 2008 de uma única vez. Por outro lado, também evidencia que ambos os municípios apresentaram capacidade de resposta semelhante às demandas decorrentes da implementação, em especial a apresentação de estudo de demanda, de terreno em condições adequadas (topográficas, localização, dominialidade e etc.) para a construção, apresentação do plano de trabalho, licitação e contratação da construtora.

O terceiro fato evidenciado pelo quadro comparativo é o descolamento dos tempos da implementação a partir do início das obras e mesmo nos procedimentos formais do convênio.

Começando pelos procedimentos formais do convênio, Beta não chegou a encaminhar a documentação solicitada pelo governo federal para a assinatura de termo aditivo que corrigiria o valor total da obra. Como já reportado, tratou-se de procedimento realizado para todos os convênios então em andamento, decorrente de alterações efetuadas pelo governo federal no projeto padrão, ainda não finalizado quando da assinatura do convênio. Não era necessário que Beta realizasse qualquer solicitação, bastava o encaminhamento da documentação solicitada, basicamente uma atualização de documentos enviados anteriormente, o que não chegou a ser feito.

Posteriormente, Beta viria a justificar parte do atraso nas obras pela indisponibilidade de recursos financeiros, possivelmente provocada pela diferença entre o valor efetivamente contratado da obra e o previsto no convênio. Gama, por sua vez, encaminhou a documentação quando esta foi solicitada pelo governo federal e teve o valor do contrato reajustado antes que os montantes repassados inicialmente pelo governo federal se encerrassem. Não foi registrada nenhuma queixa dos gestores municipais, de Beta ou de Gama, de que a disponibilidade ou o fluxo de recursos financeiros para a obra constitui-se em dificuldade para a implementação.

Com relação à execução da obra, enquanto Gama registra apenas o início, em setembro de 2008, e o encerramento, em fevereiro de 2010, aproximadamente um ano e meio depois, Beta registra o início um mês antes, em agosto de 2008, uma paralisação com retomada e nova paralisação, a qual no período estudado não chegou a ser revertida. Após 30 meses, a obra encontrava-se paralisada, ainda que aparentemente em estágio avançado de execução, cerca de 3/4. Esse contraste é o fato mais marcante da diferenciação entre o sucesso de Gama e o fracasso da implementação em Beta.

Mês/Ano	Caso Beta		Caso Gama	
	Processo	Obra	Processo	Obra
abr/07	Manifestação de interesse de ingresso no Proinfância, para construção de uma unidade escolar.	-	Manifestação de interesse de ingresso no Proinfância, para construção de uma unidade escolar.	-
mai/07	-	-	-	-
jun/07	-	-	-	-
jul/07	-	-	-	-
ago/07	-	-	-	-
set/07	-	-	-	-
out/07	Governo federal solicita envio dos documentos. Documentos são enviados pela prefeitura.	-	-	-
nov/07	Governo federal solicita envio de documentação complementar - alteração do terreno.	-	Governo federal solicita envio dos documentos. Documentos são enviados pela prefeitura.	-
dez/07	-	-	Governo federal comunica problemas identificados na documentação enviada. Prefeito encaminha projeto de lei ao Legislativo para regularização do terreno. Prefeitura encaminha ao FNDE novo estudo de demanda, novo documento comprobatório de dominialidade e cópia do Projeto de Lei. Área técnica manifesta-se favoravelmente ao processo, ficando pendente a regularização do terreno. Desafetação do terreno é aprovada pela Câmara Municipal.	-
jan/08	Prefeitura encaminha parte da documentação complementar. Governo federal solicita o restante da documentação complementar.	-	Processo é devolvido à área técnica pela indisponibilidade de recursos orçamentários para o empenho dos recursos.	-

(continua)

Mês/Ano	Caso Beta		Caso Gama	
	Processo	Obra	Processo	Obra
fev/08	Prefeitura encaminha o restante da documentação complementar.	-	Governo federal recebe cópia das plantas de instalação atualizadas e da lei de desafetação aprovada e sancionada.	-
mar/08	-	-	Governo federal solicita envio de comprovante da averbação da desafetação do terreno. Município encaminha o comprovante. Documentação do terreno segue para análise jurídica, que solicita cópia válida da matrícula do imóvel.	-
abr/08	-	-	-	-
mai/08	Área técnica aprova documentos (dominialidade). Área jurídica aprova os documentos (dominialidade). Empenho dos recursos.	-	Empenho é realizado. Minuta de convênio enviada para área jurídica, que se manifesta favoravelmente, com recomendações.	-
jun/08	Minuta do convênio enviada para análise jurídica. Convênio é assinado e publicado no DOU. Nota técnica do FNDE solicita adequação dos valores de todos os convênios, de R\$ 700 mil para R\$ 1 milhão.	-	Convênio é assinado. Nota técnica do FNDE solicita adequação dos valores de todos os convênios, de R\$ 700 mil para R\$ 1 milhão. Processo volta para verificação das pendências apresentadas pela área jurídica.	-
jul/08	-	-	Prefeitura encaminha documentação para o termo aditivo do valor do convênio. Área técnica do governo federal aprova.	Publicado edital de licitação.
ago/08	-	Ordem de serviço para início da construção.	-	-
set/08	-	-	-	Ordem de serviço para início da obra.

(continua)

Mês/Ano	Caso Beta		Caso Gama	
	Processo	Obra	Processo	Obra
out/08	-	-	-	-
nov/08	Minuta de termo aditivo do valor do convênio enviada e aprovada pela área jurídica, que recomenda anexação de outros documentos ao processo e análise detalhada dos custos locais. Área técnica acata recomendação de anexação de documentos, mas afirma que a análise dos custos é adequada.	-	Minuta de termo aditivo encaminhada à área jurídica que aprova e solicita análise detalhada a partir dos custos locais e anexação de documentos. Processo volta à área técnica para atendimento das recomendações da área jurídica. Área técnica afirma ser favorável ao termo aditivo com a documentação já apresentada.	-
dez/08	-	-	-	-
jan/09	-	-	-	-
fev/09	-	-	-	-
mar/09	-	-	-	-
abr/09	-	-	-	-
mai/09	-	-	-	-
jun/09	-	-	-	-
jul/09	-	-	Prefeitura solicita autorização para efetuar alterações no projeto básico. FNDE nega.	-
ago/09	-	-	Área técnica do FNDE solicita formalização do termo aditivo.	-
set/09	-	Obra estava paralisada.	Prefeitura solicita prorrogação do convênio em 90 dias. Parecer favorável da área técnica à prorrogação e à correção do valor do convênio. Empenho dos recursos. Processo enviado para formalização do termo aditivo.	-
out/09	-	-	Minuta de termo aditivo enviada à área jurídica do FNDE.	-

(continua)

Mês/Ano	Caso Beta		Caso Gama	
	Processo	Obra	Processo	Obra
nov/09	Prefeita solicita prorrogação do prazo de vigência do convênio em 180 dias. Área técnica manifesta-se favorável.	-	Minuta de termo aditivo é aprovada. Termo aditivo assinado com correção do valor e prorrogação de 90 dias.	-
dez/09	Minuta de termo aditivo encaminhado à área jurídica, que se manifesta favoravelmente. Termo aditivo publicado no DOU.	-	-	-
jan/10	-	-	-	-
fev/10	-	-	-	Escola inaugurada.
mar/10	-	-	-	-
abr/10	-	Obra retomada (provável).	-	-
mai/10	-	-	-	-
jun/10	-	-	-	-
jul/10	-	-	-	-
ago/10	Área técnica solicita prorrogação "ex-offício" de uma série de convênios com andamento inadequado, Beta entre eles. Portaria prorroga o prazo para até fevereiro de 2011.	-	-	-
set/10	-	Obras interrompidas novamente (provável).	-	-
out/10	-	-	-	-
nov/10	-	-	-	-
dez/10	-	-	-	-
jan/11	Prefeitura solicita prorrogação do convênio em mais 180 dias.	-	-	-

(continua)

(conclusão)

Mês/Ano	Caso Beta		Caso Gama	
	Processo	Obra	Processo	Obra
fev/11	Parecer favorável da área técnica à nova prorrogação.	-	-	-
mar/11	-	-	-	-
abr/11	-	-	-	-
mai/11	-	-	-	-
jun/11	-	-	-	-
jul/11	-	-	-	-
ago/11	-	Encerramento hipotético da obra, caso a prorrogação fosse aceita e a obra finalizada conforme previsto.	-	-

Quadro 1 – Comparação do Cronograma de Implementação nos Casos Beta e Gama

Fonte: O autor (2011).

4.6.2 Análise comparativa, tendo como base as categorias de análise

Anteriormente, o material disponível para cada um dos casos estudados foi analisado, destacando-se os fatos e eventos identificados que guardavam relação com as categorias de análise definidas no referencial teórico (com exceção da dimensão “Desenho do programa”, analisada uma única vez por se aplicar a todos os casos da mesma maneira). Alguns pontos de contraste e convergência já foram identificados, mas neste item pretende-se aprofundar e sistematizar essa análise, a partir de quadros que sintetizam e comparam os resultados obtidos para cada um dos casos analisados. O texto está organizado a partir das dimensões e variáveis definidas para a pesquisa.

4.6.2.1 Condições para o estabelecimento das relações entre esferas de governo

Essa dimensão refere-se à compreensão das condições para o estabelecimento de fluxos de transações entre as duas esferas de governos envolvidas na implementação. A seguir cada uma das variáveis estabelecidas no referencial teórico é abordada. O Quadro 2, “Comparativo dos Resultados – Primeira Dimensão: Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo”, apresentado ao final deste item, resume os resultados encontrados.

A - Compartilhamento da área de atuação

A primeira condição necessária para o estabelecimento de uma relação entre governo federal e municipal, visando à implementação descentralizada de um programa do primeiro, conforme definido nas categorias de análise apresentadas no referencial teórico, é o compartilhamento da área de atuação. Mais que prerrogativas formais para atuação em um determinado campo, o compartilhamento da área de atuação pressupõe a existência de um objetivo comum aos dois entes federativos e o reconhecimento mútuo da existência desse fato. Uma vez que a existência de programa do governo federal para apoio à construção de unidades de educação infantil denota a preocupação deste com a questão, cabe investigar se esse objetivo é compartilhado pelos gestores locais.

Nos três casos estudados havia reconhecimento de que a educação infantil carecia de investimentos, o que corrobora a ideia de que o desejo compartilhado de atuação em uma determinada área é condição necessária para a execução descentralizada de um programa federal. Em um dos casos, esse reconhecimento é creditado em parte à existência de metas para essa etapa da educação básica definidas no Plano Nacional de Educação.

Observou-se também que a existência de um programa federal destinado ao apoio de determinada modalidade de ação pode induzir as administrações municipais a encamparem essa modalidade. Esse papel é exemplificado pelo caso Gama, no qual os entrevistados reportam que, apesar da existência de carências e preocupações com relação à situação da educação infantil no município, não se tratava de uma prioridade; entretanto, mediante a existência do Proinfância e a seleção do município para adesão a ele, não teria sido difícil convencer o Prefeito a aderir à ideia.

Com relação à forma como as administrações locais tomam conhecimento do programa, sem a qual o compartilhamento da área de atuação não pode ser mutuamente

reconhecido, identificou-se que pode ocorrer de diversas maneiras: eventos de divulgação, ferramentas de orientação das políticas locais (PAR) ou chamadas públicas na Internet, nos casos estudados. Poderiam ser também comunicações oficiais do governo federal aos municipais ou qualquer outra forma. A diversidade de formas de contato com o programa nos casos estudados indica que quanto mais variados os mecanismos de divulgação, maiores as chances da divulgação alcançar seus objetivos.

B - Busca por clientes ou recursos

Uma vez que a oferta de educação infantil é competência privativa dos governos municipais e do Distrito Federal, o governo federal busca a relação com essas outras esferas de governo como uma condição para o alcance do público alvo do Proinfância, sendo possível dizer que é motivado, assim, pela busca de “clientes”. Da perspectiva dos governos municipais é possível esperar que estes busquem em uma relação com o governo federal os recursos necessários para a oferta da ampliação das vagas de educação infantil, nos casos em que esse objetivo é compartilhado com o governo federal.

De fato, nos três casos estudados foram encontradas evidências de que ao buscarem estabelecer uma relação com o governo federal, os municípios procuravam uma fonte alternativa de financiamento para medidas com as quais concordavam e desejavam implementar, mas não dispunham dos recursos necessários.

C - Legitimidade

A legitimidade relaciona-se à pressão social para ação de acordo com determinadas crenças ou regras comportamentais. Na etapa de definição das categorias de análise, esperava-se que a cobrança da população ou de agentes políticos municipais para adesão ao programa pudesse ser um elemento indutor do estabelecimento da relação intergovernamental, ou então que houvesse mimetismo do comportamento de governos subnacionais próximos que aderiram ou tentaram aderir ao programa.

Com relação às cobranças dos atores locais, constatou-se que elas eram presentes em intensidades diferentes nos três casos estudados. Em Alfa, foi registrada alguma demanda por melhores condições de funcionamento das vagas existentes, muito mais por parte dos

docentes do que por parte da população; não há também demanda para expansão das vagas, que simplesmente não existiam para todo um segmento etário (menos de três anos).

Beta foi o caso onde a demanda da população por mais vagas apareceu com maior força nas entrevistas, em especial para o segmento menos atendido, o de zero a três anos.

Em Gama essa demanda não foi muito enfatizada, mas foi relatado que chegou a gerar a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta entre a administração local e o Ministério Público, o que denota que não era tão fraca como em alguns momentos os entrevistados fizeram parecer.

Assim, nos casos estudados é possível estabelecer uma relação positiva entre as demandas populares por expansão e melhoria das condições de funcionamento da educação infantil e a busca do estabelecimento de relação intergovernamental, corroborando parte da relação prevista na variável legitimidade.

Já o efeito positivo do mimetismo não foi observado em nenhum dos três casos analisados. Ao contrário, a percepção generalizada das dificuldades de acesso ao programa parece legitimar o não acesso na região em que se localiza Alfa.

D - Necessidade

A variável necessidade está relacionada a requerimentos legais ou regulatórios que estabeleçam punições em caso de não obediência. Esperava-se assim que a obrigatoriedade da educação infantil de quatro a cinco anos pudesse constituir-se em fator motivador do estabelecimento de relações intergovernamentais. Entretanto, dos três casos analisados, apenas em Gama a atuação do Ministério Público apareceu como elemento indutor da relação intergovernamental.

Dessa forma, não se pode descartar o papel dessa variável como vetor de indução do vínculo entre a administração local e a União, mas tão pouco os resultados indicam um papel relevante para ela, como previsto a princípio.

E - Estabilidade, reciprocidade, assimetria e eficiência

Essas quatro variáveis foram apontadas, no referencial teórico, como possíveis elementos motivadores do estabelecimento de relação entre governo federal e municipal para a implementação do programa. Entretanto, ao longo das entrevistas e da análise da documentação, não foram encontradas evidências de sua relevância. Não foi identificado interesse em aderir ao programa em função de incertezas com relação à disponibilidade futura de receitas; ou em função de um interesse de colaboração e coordenação com uma iniciativa do governo federal; ou em função da existência de condicionalidade entre a adesão ao Proinfância e o acesso a outros recursos ou programas federais; ou ainda em função do desejo de aprimoramento dos processos locais de ampliação do número de vagas escolares.

Variável	Casos		
	Alfa	Beta	Gama
Compartilhamento da área de atuação	<p>Secretária de Educação conhece o programa em evento de divulgação.</p> <p>Prefeito informado pela Secretária de Educação.</p> <p>Ambos compartilham objetivo de expandir vagas e melhorar infraestrutura de funcionamento de escolas da educação infantil.</p>	<p>PAR como provável origem do conhecimento do programa.</p> <p>Compartilhamento do objetivo de expansão do atendimento da educação infantil.</p> <p>Orientação do Plano Nacional de Educação.</p>	<p>Conhecimento do programa em verificação periódica dos programas federais disponíveis aos municípios.</p> <p>Reconhecimento da situação de carência de vagas e infraestrutura inadequada.</p> <p>Objetivo de amenização desse quadro.</p>
Busca por clientes ou recursos	<p>Acesso ao programa seria uma forma de obter acesso a recursos financeiros para expansão de vagas e melhoria da infraestrutura de funcionamento da educação infantil.</p>	<p>Considerada a maior complexidade da execução por meio de convênio com a União, a busca por recursos financeiros é a justificativa mais provável para o ingresso no programa.</p>	<p>Acesso a recursos financeiros com contrapartida baixa do município para a resolução de problema local importante levou a adesão.</p>
Legitimidade	<p>Pais e professores, mais os segundos, demandam melhores condições de funcionamento das escolas (alunos de três a cinco anos).</p> <p>Não há demanda por vagas para crianças de até três anos.</p> <p>Percepção geral, em municípios próximos, das dificuldades no acesso ao programa legítima não adesão.</p>	<p>Forte pressão das mães pela disponibilização de vagas, em especial para crianças de até três anos.</p>	<p>Existência de pressão dos pais pela expansão das vagas. Levou a denúncia do conselho tutelar.</p>
Necessidade	-	-	Termo de Ajustamento de Conduta para expansão das vagas na educação infantil.

(continua)

(conclusão)

Variável	Casos		
	Alfa	Beta	Gama
Estabilidade	-	-	-
Reciprocidade	-	-	-
Assimetria	-	-	-
Eficiência	-	-	-

Quadro 2 - Comparativo dos Resultados– Primeira Dimensão: Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo

Fonte: O autor (2011).

4.6.2.2 Atuação das burocracias locais

Nessa dimensão é enfatizado o papel que os responsáveis pela implementação nas administrações locais têm para esse processo, muitas vezes em detrimento, e outras para além, das regras e procedimentos formais estabelecidos nos normativos do programa. A seguir são apresentados os resultados encontrados para cada uma das duas variáveis definidas nessa dimensão. O resumo desses resultados é apresentado no Quadro 3 - Quadro Comparativo dos Resultados – Segunda Dimensão: Atuação das burocracias locais

A - Motivações e interesses das burocracias locais

Para essa variável, de acordo com o estabelecido no referencial teórico, esperava-se que o alinhamento entre os interesses das burocracias locais e os objetivos do programa fossem fundamentais para o sucesso da implementação. De fato, nos três casos estudados a atuação das burocracias locais pareceu concorrer, de diferentes maneiras, para o sucesso da implementação ou para os passos positivos dados nesse sentido, ainda que esses passos tenham sido insuficientes.

Em Alfa, a Secretária da Educação foi central para o conhecimento do programa e para as discussões iniciais para adesão, além da pressão dos docentes pela melhoria das condições de funcionamento das escolas.

Em Gama, o sucesso da implementação esteve relacionado em mais de um momento com a atuação das burocracias locais: na inscrição inicial, que ocorreu por iniciativa da burocracia da área de Educação, passando pelo esforço de aprendizado e sobrecarga de trabalho que envolveu outras áreas da administração local no momento da preparação dos documentos para a adesão e chegando no acompanhamento cotidiano da obra pela equipe de engenheiros.

Beta foi o caso onde a atuação das burocracias locais pareceu ter menor proeminência. As entrevistas apontam para o exercício da cobrança pela Secretária de Educação para o andamento da obra, mas o diferencial de empenho (para menos) das outras áreas pode ser um dos fatores que colaborou para os resultados negativos, distintos dos obtidos por Gama.

Dessa maneira, os resultados corroboram a ideia de que a iniciativa e empenho das burocracias locais é um fator crítico para o sucesso da implementação dos programas federais pelas unidades subnacionais.

B - Rotinas de trabalho e procedimentos

Essa variável foi relacionada, no referencial teórico, à influência que o comportamento e as rotinas de trabalho das burocracias locais, distantes do controle dos governos centrais e em face de restrições não previstas pelos formuladores do programa, potencialmente têm sobre o processo de implementação.

O caso Alfa não apresentou nenhum elemento passível de associação a essa variável.

Em Beta, destacou-se as críticas e as incompreensões da Secretária de Educação com relação ao projeto disponibilizado pelo governo federal. Não chega a ser objetivamente uma influência, mas sim um potencial, haja vista que na hipótese de conclusão da obra, essas críticas e incompreensões dificilmente não se tornarão modificações posteriores da escola, que implicarão uso diferente do concebido inicialmente pelo governo federal. Ademais, notou-se a provável paralisação ou redução do ritmo de trabalho nas atividades em função do calendário eleitoral (alteração do grupo político vencedor), com impactos negativos para a implementação.

No caso Gama as incompreensões com relação a elementos do projeto também foram notadas, mas com menor ênfase. O principal fato relacionado a essa variável foi a ocorrência de alterações no projeto já na construção, mesmo com a negativa do governo federal, que, ao fim e ao cabo, teve que as aceitar.

Em suma, essa variável não se mostrou tão presente como a anterior, mas ainda assim relevante. Além do mais, em função das críticas e incompreensões encontradas com relação a projeto, é possível que após alguns anos da conclusão uma visita às escolas evidencie formas de uso bastante diferenciadas das imaginadas no momento da concepção do projeto pelos técnicos do governo federal.

Variável	Casos		
	Alfa	Beta	Gama
Motivações e interesses das burocracias locais	<p>Empenho pessoal da Secretária de Educação central para o conhecimento do programa e passos dados para a adesão.</p> <p>Demanda dos docentes para melhores condições de funcionamento das escolas.</p>	<p>Secretária de Educação foi origem de cobranças internas da administração local para prosseguimento das obras e de críticas ao projeto e sua execução.</p>	<p>Central para a inscrição inicial do município no programa.</p> <p>Condição necessária para um aprendizado do tipo “tentativa-e-erro”.</p> <p>Condição necessária para a insistência no acesso aos meios, em especial para a apresentação dos documentos e execução do trabalho em condições que não eram as ideais.</p> <p>Acompanhamento cotidiano da obra pela equipe de engenharia.</p>
Rotinas de trabalho e procedimentos	-	<p>Paralisação ou redução do ritmo de trabalho nas atividades para a implementação em função do calendário eleitoral (alteração do grupo político vencedor)</p> <p>Crítica/incompreensão de parte das características da obra projetada pelo governo federal.</p>	<p>Promoção de alterações no projeto, a despeito da não concordância formal do governo federal.</p> <p>Incompreensão de algumas das soluções adotadas no projeto elaborado pelo governo federal.</p>

Quadro 3 - Quadro Comparativo dos Resultados – Segunda Dimensão: Atuação das burocracias locais

Fonte: O autor (2011).

4.6.2.3 Capacidades locais

Conforme definido no referencial teórico, a dimensão das capacidades locais relaciona-se com a presença, nas administrações locais, das habilidades necessárias para a implementação. Em verdade, como caracterizadas nesta pesquisa, as capacidades locais vão até além dessas habilidades em sentido estrito e avançam para aspectos do ambiente em que as administrações locais atuam, como é o caso das expectativas locais. A seguir discutem-se os resultados encontrados para cada uma das variáveis estabelecidas. O resumo desses resultados é apresentado no Quadro 4 - Quadro Comparativo dos Resultados – Terceira Dimensão: Capacidades locais

A - Fluxo e qualidade das informações para tomada de decisões

Refere-se à capacidade de tomada de decisões informadas sobre o programa. No caso do Proinfância, por se tratar de programa de execução descentralizada, envolve tanto o fluxo “horizontal” de informações, ou seja, entre membros da própria administração municipal, como o fluxo “vertical”, aquele que ocorre entre os gestores municipais e os responsáveis, no governo federal, pela implementação. O fluxo “vertical” deve ser suficiente e adequado para que as burocracias locais compreendam as orientações.

Com relação ao fluxo “vertical”, verificou-se, em todos os casos estudados, que em geral as orientações do governo federal foram tanto suficientes como adequadas para a continuidade da implementação do programa. Além disso, os próprios entrevistados reconhecem nesse fato um requisito importante para o sucesso na implementação. Nos casos Beta e Gama, a adesão chegou a se efetivar e não foi verificada nenhuma dificuldade de comunicação entre as duas esferas envolvidas. Com relação ao caso Alfa, apesar da adesão não ter se efetivado, nem mesmo uma solicitação formal de ingresso ao programa chegou a ocorrer, nas entrevistas verificou-se o conhecimento razoável das regras de execução por parte da burocracia local, apesar de algumas imprecisões relativas a mudanças ocorridas recentemente.

O material coletado aponta para dificuldades decorrentes do fluxo “horizontal” apenas no caso Alfa. Dificuldades que não se referem à implementação do Proinfância especificamente, mas das atividades executadas pela secretaria de educação de maneira genérica. Nos outros dois casos não foram reportados problemas nesse sentido, com todos os

entrevistados compartilhando um diagnóstico comum: a pequena escala da administração local facilita muito esse fluxo de informações. Já a segunda parte da justificativa para o bom fluxo difere entre Beta e Gama. No primeiro, os entrevistados também creditaram a qualidade do fluxo à atuação da Prefeita, que centraliza e coordena os procedimentos mais relevantes. No segundo, foi enfatizado o bom relacionamento que as diferentes áreas mantêm, sem necessidade de intermediação.

Conclui-se assim pela pertinência e relevância da variável, uma vez que o bom fluxo mostrou-se condição necessária para o sucesso da implementação e, mesmo quando este não ocorreu, para os avanços alcançados no processo de implementação.

B - Gestão dos recursos

A partir da revisão de literatura realizada, esperava-se que os procedimentos locais de gestão dos recursos físicos, humanos, de capital e informacionais adotados tivessem influência na implementação dos programas federais executados de forma descentralizada.

As maiores dificuldades na gestão dos recursos foram encontradas em Alfa, onde essa dificuldade leva à internalização, pela Secretaria de Educação, de atividades que poderiam ser executadas por outras áreas. Entretanto, o uso de recursos de outros departamentos leva à necessidade de se recorrer constantemente ao arbítrio do Prefeito para a solução de contenciosos, em especial desrespeito de prazos e das peculiaridades do serviço demandados pela área.

Em Beta e Gama, por outro lado, essa variável não foi apontada como um problema, mas por razões diferentes. Enquanto em Beta é o “estilo administrativo” da Prefeita o fator apontado como responsável pela boa gestão dos recursos disponíveis, em Gama esse fator é o engajamento da burocracia local, que permitiu em alguns casos a superação da carência de recursos e a qualidade da comunicação entre as diferentes áreas implicadas na implementação.

Conclui-se assim, novamente, pela pertinência e relevância da variável, uma vez que a gestão adequada dos recursos disponíveis mostrou-se necessária para o sucesso da implementação e, mesmo quando não houve sucesso, para os avanços que o processo logrou alcançar.

C - Institucionalização das capacidades

A institucionalização compreende o grau de formalização/padronização, no âmbito das administrações locais, dos procedimentos relevantes para a implementação descentralizada dos programas federais, assim como a ocorrência de uma burocracia com vínculos estáveis com a administração local para a execução desses procedimentos.

A observação mais aprofundada da institucionalização requereria um olhar sobre a evolução no tempo da implementação de programas federais em uma mesma localidade, o que está fora do escopo desta pesquisa. Ainda assim, há passagens das entrevistas realizadas que jogam alguma luz sobre a questão. Foram duas as vertentes a partir das quais os dados foram analisados. A primeira refere-se à existência de um corpo estável de servidores para a execução das atividades relacionadas à implementação do programa e a segunda aos procedimentos adotados nos momentos de alternância de poder.

Na primeira vertente foram identificadas situações distintas em cada um dos casos. Alfa apresenta o menor grau de institucionalização, com muitas atividades centralizadas na secretaria de educação, e sendo executadas diretamente pela Secretária, ocupante apenas de cargo comissionado, sem vínculo estável, portanto, com a prefeitura. Além disso, em Alfa foi identificado que é comum recorrer aos serviços de empresas especializadas na elaboração de projetos de engenharia, uma vez que a administração local conta com um único arquiteto, com vínculo estável, mas incapaz de realizar todas as atividades necessárias na área.

Em Beta foi registrado que o departamento de obras local conta com servidores com vínculo estável em número suficiente para a elaboração de projetos e acompanhamento das obras, não sendo necessário recorrer a serviços de terceiros. Nos outros departamentos envolvidos na implementação – finanças e educação – os servidores também mantêm vínculo estável com a prefeitura. Em todos os casos os ocupantes dos cargos comissionados são originados do próprio corpo estável de servidores.

Gama registra uma situação intermediária, com parte dos servidores envolvidos na implementação possuindo vínculo estável e parte ocupando cargos comissionados.

A conclusão possível a partir desses fatos é que um corpo estável de servidores parece contribuir para a capacidade de implementação dos programas federais, mas não é condição necessária e muito menos suficiente.

A segunda vertente não foi prevista inicialmente, mas sim identificada a partir dos resultados das entrevistas. A comparação entre a situação de Beta e Gama evidenciou que a continuidade normal da execução na passagem de um governo para outro estava relacionada não apenas com um corpo estável de servidores, afinal essa situação era melhor em Beta, que teve a obra interrompida, do que em Gama, onde ela prosseguiu normalmente.

Assim sendo, outro fator relacionado à institucionalização parece ser a capacidade dos atores políticos locais de realizar processos de transição organizados, além da manutenção do protagonismo de alguns atores chave para a implementação. Em Beta toda a cúpula (e essa cúpula, em municípios pequenos, não vai além do secretário e eventualmente algum assessor) das áreas envolvidas na implementação foi alterada, o que somado à ausência de procedimentos de transição provavelmente contribuiu para a descontinuidade da implementação. Em Gama, apesar da alteração do grupo dirigente, os responsáveis pela engenharia e pela educação estavam presentes nos dois governos, o que parece ter contribuído para a continuidade, além da rápida decisão da Prefeita de assim proceder.

D - Aplicação de técnicas administrativas

Na revisão de literatura havia sido ressaltada a relevância da aplicação de técnicas administrativas “modernas”, com ênfase para a formalização de práticas de gestão por resultado (definição de objetivos, indicadores de acompanhamento, responsáveis e sistemas informatizados para o controle da execução), como requisito para a capacidade de gestão.

Os resultados encontrados para os três casos foram convergentes. Em nenhum deles as práticas de gestão por resultados estavam presentes de maneira formalizada. Em todos foi relatada a definição de compromissos (objetivos) entre prefeito e secretários, nos contatos constantes, quase diários, entre eles, momentos em que a cobrança pelos resultados também era exercida.

Todos os secretários de educação entrevistados afirmaram elaborar o planejamento das áreas, mentalmente ou em seus “caderninhos”, ou seja, de maneira informal.

Todos os entrevistados avaliaram que essas práticas são satisfatórias e que sistemas formalizados, informatizados, eram desnecessários, ao menos na pequena escala de atuação das administrações locais.

É verdade que em Beta os entrevistados falaram várias vezes no “planejamento estratégico da Prefeitura”. No entanto, apesar do nome, a prática foi descrita exatamente da mesma forma que nos outros dois casos.

Assim sendo, não foi identificada nenhuma relação entre essa variável e a implementação do programa pelos governos municipais, que assim não consta como necessária ao sucesso da implementação.

E - Liderança

Esperava-se que as lideranças locais, no caso os prefeitos, tivessem um papel relevante para a integração dos subsistemas de gestão (recursos humanos, financeiros, etc.), a partir da tomada de decisões informadas, além da atração de recursos para a administração local.

Com relação ao papel dos prefeitos na integração das diferentes áreas do governo municipal, este foi destacado pelos entrevistados em dois casos, Alfa e Beta, mas praticamente ausente no material coletado para o caso Gama. Neste último, a coordenação parece ter se dado muito mais pela capacidade de auto-organização das áreas envolvidas do que pelo exercício de liderança.

Com relação à busca por recursos, esse papel parece ser desempenhado mais pelas burocracias locais da educação do que pelos prefeitos, cabendo a estes a sanção dos esforços originados pelas burocracias.

Em conclusão, o exercício da liderança mostrou-se não restrito aos prefeitos, havendo evidências do papel importante das burocracias setoriais. Além disso, conquanto colabore para a implementação, a atuação dos prefeitos como coordenadores das diversas áreas envolvidas não foi condição necessária e nem suficiente para o sucesso.

F - Expectativas locais

A partir da revisão de literatura, as expectativas das populações locais com relação aos serviços públicos, traduzidas em atenção da mídia e atitudes da opinião pública e dos eleitores, foram incluídas entre as variáveis definidoras das capacidades locais.

A análise comparada dos casos indica que, de fato, as expectativas locais com relação à oferta de educação infantil e sua qualidade têm patamar menos elevado justamente no caso em que não se efetivou nem mesmo a solicitação de adesão ao programa, Alfa.

Por outro lado, foi mais evidente no caso Beta, em que houve solicitação de adesão, com sucesso, mas a implementação não chegou a efetivar-se.

Em Gama, o caso de sucesso, os entrevistados deram menos destaque a essa variável, o que não quer dizer que não esteve presente. Como já indicado, as demandas locais chegaram a gerar a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta entre a administração local e o Ministério Público para expansão das vagas de educação infantil, além dos relatos de acompanhamento intenso do andamento da obra.

Em resumo, confirmou-se a previsão inicial de que as expectativas locais se relacionariam positivamente com a capacidade municipal de dar execução aos programas federais.

G - Disponibilidade de recursos

As capacidades locais seriam também contingentes à própria disponibilidade de recursos. As capacidades existentes poderiam ser adequadas a uma determinada quantidade de recursos, em especial financeiros, habitualmente disponíveis, mas mostrarem-se inadequadas quando da expansão desses recursos. Em outras palavras, a administração municipal poderia não contar com os recursos necessários (humanos, tecnológicos e etc.) para a efetivação do uso dos recursos disponibilizados (em potencial, antes da adesão, ou de fato, após a liberação) pelo governo federal para a construção da unidade de educação infantil.

Em Alfa, essa variável apresentou-se como central. Apesar do interesse em aderir ao programa, a indisponibilidade de recursos financeiros para a compra de terreno que atenda aos requisitos do governo federal parece ter sido a causa mais relevante para o fracasso na adesão, além de que, eventualmente vencido esse obstáculo, outras carências de recursos

poderiam vir a dificultar tanto a adesão como a construção da obra, uma vez que dentre os três casos, em todas as demais variáveis Alfa parece reunir a menor capacidade local.

No caso Beta, as dificuldades enfrentadas na implementação não foram associadas a restrições no acesso a recursos necessários.

Já em Gama foram reportadas algumas restrições, em especial nos recursos humanos e condições adequadas de trabalho na etapa de solicitação da adesão ao programa. Essas dificuldades, entretanto, foram passíveis de superação mediante o uso mais intenso dos recursos disponíveis.

Assim sendo, a análise dos casos aponta também essa variável como relevante para o sucesso da implementação descentralizada.

Variável	Caso		
	Alfa	Beta	Gama
Fluxo e qualidade das informações para a tomada de decisões	<p>Fluxo “vertical”: conhecimento das principais normas do programa em função de evento de divulgação realizado pelo governo federal; desconhecimento de alterações recentes.</p> <p>Fluxo “horizontal”: não ocorreu para o Proinfância, mas para demais atividades a percepção é diferente entre Secretária de Educação (problemas constantes demandam arbítrio do Prefeito e preferência por internalização das atividades) e Prefeito (sem problemas, apenas o normal)</p>	<p>Fluxo “vertical”: orientações do governo federal foram suficientes para o acesso ao programa.</p> <p>Fluxo “horizontal”: pequena escala da administração e centralização das decisões na Prefeitura garantem o bom fluxo; interrupção intertemporal em função da mudança de governo com transição conturbada.</p>	<p>Fluxo “vertical”: orientações do governo federal foram suficientes para o acesso ao programa; para as dúvidas sobre adaptações no projeto, informações imprecisas.</p> <p>Fluxo “horizontal”: adequado em função da pequena escala da administração local e da boa dinâmica de trabalho das diferentes áreas envolvidas.</p>
Gestão dos recursos	<p>Dificuldade na gestão dos recursos leva à internalização de atividades pela secretaria de educação.</p> <p>Uso de recursos de outros departamentos requer frequentemente o arbítrio do Prefeito.</p> <p>Principal dificuldade é a observância dos prazos e características do trabalho peculiares à área de educação.</p>	<p>Entrevistados e documentos formais não identificaram a gestão dos recursos como fator determinante para o atraso na obra.</p> <p>“Estilo administrativo” da Prefeitura identificado como relevante para isso.</p>	<p>Carências de recursos foram superadas com acúmulo de trabalho pelos profissionais disponíveis e insistência da burocracia local.</p>

(continua)

Variável	Caso		
	Alfa	Beta	Gama
Institucionalização das capacidades	<p>A contratação de serviços de arquitetura e engenharia de empresas de consultoria é frequente.</p> <p>Solicitação de recursos e gestão de convênios é realizada diretamente pela Secretária de Educação, sem vínculo formal com a administração local além do cargo comissionado.</p>	<p>Existência de corpo estável de servidores nas áreas envolvidas na implementação; atuais ocupantes de cargos de chefia oriundos desse corpo.</p> <p>Alternância de poder litigiosa e com efeito negativo sobre a continuidade da ação de governo.</p>	<p>Apenas parte dos envolvidos na implementação possuem vínculo estável.</p> <p>Alternância de poder não gerou descontinuidade.</p>
Aplicação de técnicas administrativas	<p>Metas são definidas nas conversas rotineiras do Prefeito com os secretários.</p> <p>Planejamento formal mencionado apenas mediante questão sobre requisitos legais.</p> <p>Planejamento da área de educação é informal e não documentado.</p>	<p>“Planejamento estratégico da Prefeita” – acerto informal entre secretários e gabinete da prefeitura.</p> <p>Não existem sistemas informatizados de acompanhamento.</p>	<p>Sem formalização de gestão ou planejamento por resultados.</p> <p>Instrumentos considerados inadequados para um pequeno município.</p> <p>Não existem sistemas informatizados de acompanhamento.</p>
Liderança	<p>Atuação da Secretária de Educação na busca por recursos para execução de seus planos.</p> <p>Papel do Prefeito como árbitro das disputas entre áreas da administração local.</p>	<p>Prefeita citada como ator central na decisão de dar continuidade à execução da obra e para o andamento – mesmo que tenha sido insuficiente – que ela teve (etapa de construção da escola).</p> <p>Acompanhamento centralizado pela prefeita do andamento da implementação citado como fator central para a boa gestão dos recursos disponíveis.</p>	<p>Variável pouco enfatizada.</p> <p>Sanção dos esforços da burocracia.</p> <p>Acompanhamento cotidiano, pela Prefeita, do andamento da obra, na etapa de construção.</p>

(continua)

Variável	Caso		
	Alfa	Beta	Gama
Expectativas locais	Quase ausentes. Não induziram tentativa de acesso aos recursos federais.	Pressão constante por expansão das vagas, em especial em período integral e para crianças de até três anos.	Existia demanda popular por expansão das vagas de educação infantil (gerou Termo de Ajustamento de Conduta) Forte interesse no acompanhamento da obra.
Disponibilidade de recursos	Indisponibilidade de terreno em condições adequadas e/ou de recursos para aquisição de um causou a impossibilidade de adesão ao programa.	Contava com recursos para a implementação: efetuou adesão e disponibilidade de recursos. Não foi associada ao fracasso.	Contava com os recursos disponíveis, fato corroborado pelo sucesso na implementação. Restrições enfrentadas, em especial pessoal e equipamentos, foram superadas mediante uso mais intensivo dos recursos disponíveis.

Quadro 4 - Quadro Comparativo dos Resultados – Terceira Dimensão: Capacidades locais

Fonte: O autor (2011).

4.6.2.4 *Quadro comparativo consolidado*

A partir do conjunto das análises apresentadas anteriormente, apresenta-se a seguir quadro comparativo de todas as variáveis para os três casos estudados (Quadro 5). O quadro aponta a presença ou ausência das variáveis no material analisado de cada caso, assim como a variável "dependente", o resultado. As variáveis identificadas como presentes nos casos foram assinaladas com o algarismo "1", as ausentes com o "0". No caso do resultado, o sucesso foi representado pelo "1" e o fracasso pelo "0".

Esse tratamento permite identificar visualmente relações entre presença da variável conforme previsto no referencial teórico e o resultado final da implementação em cada caso. O caso de sucesso, Gama, é o que mais apresenta variáveis comportando-se como o previsto, seguido pelo caso Beta, que representa a situação de fracasso na conclusão da implementação, mas com sucesso na adesão. O caso de não adesão, Alfa, é o que apresenta o maior número de variáveis com comportamento desfavorável ao sucesso da implementação.

Salienta-se que os resultados para Beta e Gama foram bastante próximos, com um único diferencial, na dimensão "Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo". Uma vez que a falha na implementação em Beta ocorreu no momento da execução da obra, surge a questão de o que então determinou o resultado diferente ocorrido na implementação dos dois casos.

A resposta, a partir da análise dos dados, aponta para dois pontos. Primeiro, uma variável não identificada a partir do referencial teórico, mas que se mostrou fundamental: a capacidade e qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada para construção da escola. Segundo, na variável "institucionalização das capacidades", apesar da existência de corpo estável de servidores, os problemas para a continuidade administrativa entre um mandato e outro se mostraram com impacto negativo bastante forte para a implementação, informação que se torna oculta pelo tratamento dicotômico dado ao quadro.

Dimensão	Variável	Caso		
		Alfa	Beta	Gama
Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo	Compartilhamento da área de atuação	1	1	1
	Busca por clientes ou recursos	1	1	1
	Legitimidade	0	1	1
	Necessidade	0	0	1
	Estabilidade	0	0	0
	Reciprocidade	0	0	0
	Assimetria	0	0	0
	Eficiência	0	0	0
Atuação das burocracias locais	Motivações e interesses das burocracias locais	1	1	1
	Rotinas de trabalho e procedimentos	0	1	1
Capacidades locais	Fluxo e qualidade das informações para a tomada de decisões (“vertical”)	1	1	1
	Fluxo e qualidade das informações para a tomada de decisões (“horizontal”)	0	1	1
	Gestão dos recursos	0	1	1
	Institucionalização das capacidades	0	1	1
	Aplicação de técnicas administrativas	0	0	0
	Liderança	1	1	1
	Expectativas locais	0	1	1
	Disponibilidade de recursos	0	1	1
Sucesso na implementação		0	0	1

Quadro 5 - Comparativo para o Conjunto das Variáveis e Casos: Identificação das Relações Previstas no Referencial Teórico

Fonte: O autor (2011).

4.6.3 Um esquema do processo de implementação do Proinfância

Os objetivos da pesquisa contemplavam uma descrição do processo de implementação do programa que jogasse luz sobre o fluxo total de eventos ocorridos entre a formulação e o alcance (ou não) dos resultados previstos, em especial sobre os eventos que

ocorrem distantes do controle federal, os eventos em que as administrações locais são protagonistas.

Nos itens anteriores esses eventos foram descritos, comparados e contrastados. A partir deste trabalho, apresenta-se um esquema dos principais momentos da execução do Proinfância, resumido na Figura 3. Aqui, o interesse é menos explorar os detalhes da implementação, o que já foi feito, e mais identificar os grandes passos/momentos necessários à implementação descentralizada desse programa.

O primeiro momento é a tomada de conhecimento, por parte dos gestores municipais, seja a burocracia, seja o próprio decisor político, da existência do programa, e a compreensão dos procedimentos para adesão. Nos casos estudados, isso ocorreu por meio de informes da Internet e de eventos regionais de divulgação dos programas do Ministério da Educação. Poderia ter sido uma matéria de jornal ou uma comunicação oficial destinada ao prefeito ou ao secretário de educação. Não importa. O fato é que sem esse momento, até certo ponto prosaico, o restante da implementação não tem chances de ocorrer. Problemas na qualidade da informação disponibilizada ou na capacidade de compreensão dessas informações pelos gestores locais, por sua vez, reduzem as chances de sucesso em momento posterior, a solicitação dos recursos. O caso Alfa exemplifica como o fluxo de informações pode apresentar problema: os gestores desconheciam alterações recentes no processo de adesão dos municípios ao Proinfância, mesmo com o esforço efetuado pelo governo federal de divulgação dessas alterações.

Uma vez que os gestores locais tomam conhecimento e compreendem os mecanismos de funcionamento do programa, o segundo momento é o interesse dos gestores locais em aderir. Interesse que, em hipótese, pode surgir diretamente no prefeito ou que pode ter como origem outros atores da administração local, em especial a burocracia responsável pela área de educação. Nesse segundo caso, o interesse teria que ser, ainda, corroborado pelo prefeito, sem o que a solicitação de adesão ao programa não pode prosperar, até mesmo por motivos formais: a solicitação deve ser autorizada pelo prefeito, que é o responsável pela posterior assinatura do convênio. Os principais fatores que influenciam a ocorrência desse interesse, como visto nos itens anteriores da análise, são a motivação própria dos burocratas da área, desejosos de aprimorar a oferta dos serviços com os quais trabalham diretamente, e o interesse no acesso a fonte extra de recursos que permita uma resposta à demanda corrente da

sociedade local, estando ambos os fatores presentes em alguma medida em todos os casos analisados.

Seja em função do interesse direto do tomador de decisão, o prefeito, seja em função do interesse inicial da burocracia local, conhecido o programa e identificado o interesse na adesão, o terceiro momento é a solicitação formal dessa adesão ao governo federal. Nos casos analisados em que se efetivou a solicitação, ela ocorreu em duas fases, uma manifestação simples de interesse e, posteriormente, o encaminhamento da documentação solicitada pelo FNDE. A primeira fase era uma simples inscrição e, uma vez que a capacidade de atendimento do FNDE foi sempre maior que a demanda por recursos, conforme mapeado em entrevista com técnico do órgão, exigia quase nada das capacidades locais. Já a segunda exigia tanto a capacidade de elaboração dos documentos requeridos para a adesão (justificativa para adesão com estudo da demanda por educação infantil na região a ser atendida, mapas de localização do terreno, levantamento topográfico do terreno, dentre outros) como capacidade de disponibilização do próprio terreno, uma forma de contrapartida exigida pelo governo federal. A elaboração dos documentos poderia, em hipótese, ser providenciada ou apoiada por atores externos à administração local, contratados com esse fim, o que não ocorreu em nenhum dos casos analisados. Já a disponibilidade de terreno em condições de dominialidade, localização e características topográficas adequadas às exigências do FNDE não pode ser contornada caso o município não disponha dos recursos necessários para a disponibilização do terreno, situação verificada no caso Alfa. Nesse caso, os gestores locais afirmaram não ter nem mesmo se inscrito para adesão ao programa em função da ausência de terreno de propriedade da prefeitura em local compatível com as exigências estabelecidas e da não disponibilidade de recursos financeiros para a desapropriação de terreno que fosse adequado. Beta e Gama, por sua vez, dispunham de terreno público adequado, além de capacidade de formulação dos documentos requeridos.

Solicitada a adesão, o governo federal deve aprová-la. Como já foi mencionado, até o momento da entrevista com o técnico do FNDE o programa não havia deixado de atender municípios que apresentassem, adequadamente, o conjunto da documentação necessária. Ou seja, a análise do governo federal das solicitações de adesão não era classificatória, mas apenas eliminatória. Todos que apresentavam a documentação corretamente, ou que eram capazes de efetuar as adequações solicitadas pelo FNDE, eram atendidos. Assim sendo, observou-se que o sucesso da administração municipal nesse

momento é condicionado pelos mesmos fatores presentes na solicitação de adesão, sendo este o momento em que os problemas gerados no anterior são corrigidos.

O empenho dos recursos pelo governo federal, quinto momento, depende das capacidades do governo federal e não dos locais. Ainda assim, por tratar-se de requisito ao prosseguimento da implementação, foi incluído no esquema. Refere-se a um procedimento operacional da burocracia federal responsável pela implementação do programa, desde que existam recursos orçamentários disponíveis para o empenho. Se nos casos estudados não se verificou nenhum tipo de limitação operacional na realização dessa tarefa, a análise da documentação permitiu identificar ao menos um caso, Gama, no qual a indisponibilidade de dotação orçamentária para o empenho fez adiar esse procedimento, com o consequente atraso de todo o processo posterior.

O sexto momento, formalização do convênio, é outro que depende da capacidade operacional do governo federal. Entretanto, em hipótese, poderia se constituir em impedimento para que a implementação prosseguisse. É nesse momento que são verificados requisitos formais para a assinatura do convênio, em especial a comprovação de que o município possui dotação orçamentária para a execução do convênio¹² e a adequação das despesas de pessoal ao teto definido no artigo 19 da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000). Os dois requisitos citados foram cumpridos mediante declaração do prefeito municipal nos casos estudados, sem nenhum tipo de problema, o que não exclui, vale repetir, a possibilidade de que o não cumprimento desses requisitos cause a interrupção ou ao menos postergue a implementação. Uma vez que não identificado nenhum intervalo de tempo entre a assinatura dos convênios e o pagamento dos convênios, este foi incluído juntamente com a formalização do convênio.

O sétimo momento consiste na licitação da obra. Trata-se de outro procedimento administrativo, mas agora sob a responsabilidade das gestões locais que, para o sucesso do programa, devem ser dotadas das capacidades necessárias à sua execução. Nos casos estudados o procedimento foi considerado bastante simples e rotineiro, ainda que requeira alguns poucos meses para efetivação. Não causou assim qualquer tipo de dificuldade adicional para a implementação do programa, porém, trata-se de requisito legal para a implementação e, novamente, em hipótese, poderia ser fonte de interrupção ou adiamento.

¹² Mesmo os recursos financeiros sendo de origem federal, os orçamentos locais devem prever as dotações para a execução do objeto do convênio.

A construção é o oitavo momento identificado e corresponde à execução física da obra pela construtora vencedora do processo licitatório. É de responsabilidade de um agente não governamental e foi pouco abordado pelos entrevistados, mas a análise dos dados evidenciou que, nos casos analisados, foi o momento que determinou a distinção entre o sucesso alcançado por Gama e o fracasso observado em Beta. Enquanto a construtora contratada por Gama iniciou e concluiu a obra sem interrupções, apenas com ligeiro atraso, 90 dias, a construtora responsável pela obra em Beta a interrompeu duas vezes, sendo que, da segunda, por motivo de falência. Ainda que em Beta possa ter havido alguma negligência no acompanhamento do prefeito cujo grupo político foi derrotado na eleição municipal ou incerteza no início de 2009 sobre o interesse da nova administração em dar continuidade à obra, parece evidente que as duas construtoras desempenharam com diferentes graus de eficiência suas incumbências, influenciando diretamente na capacidade dos municípios de implementar o programa federal.

Nono e último momento do esquema proposto, a operação consiste no momento final da implementação, no qual a obra finalizada é recepcionada pelo governo municipal, que adquire e instala os equipamentos necessários ao funcionamento da nova unidade de educação infantil (fogões, geladeiras, carteiras, quadros negros, televisores e etc.), contrata novos docentes e auxiliares, se necessário, e dá início ao funcionamento normal da escola. Dos três casos analisados, o único que chegou a este momento foi o caso Gama, que não enfrentou maiores problemas para iniciar a operação da escola, ainda que esse início tenha se dado sem a totalidade dos equipamentos considerados necessários. Para complementar os equipamentos, Gama assinou ainda outro convênio com o governo federal, que repassou recursos para esse fim. Mesmo antes da recepção desses equipamentos, porém, a escola já estava operando, ainda que não em situação ideal. Nesse momento as capacidades da administração local também são centrais e a insuficiência dessa capacidade pode, novamente em hipótese, gerar o fracasso da implementação, como, por exemplo, pela indisponibilidade de professores ou equipamentos essenciais que impeçam a operação.

Por fim, observa-se que, ainda que se trate de um esquema simplificado e elaborado especificamente para os momentos identificados na implementação do Proinfância, é possível que retrate relativamente bem um conjunto maior de programas, federais ou estaduais, destinados a apoiar a realização, por unidades subnacionais, de investimentos em atividades cuja competência é descentralizada, sobretudo, mas não somente, nos casos em que existe projeto padrão a ser aplicado pelas unidades subnacionais.

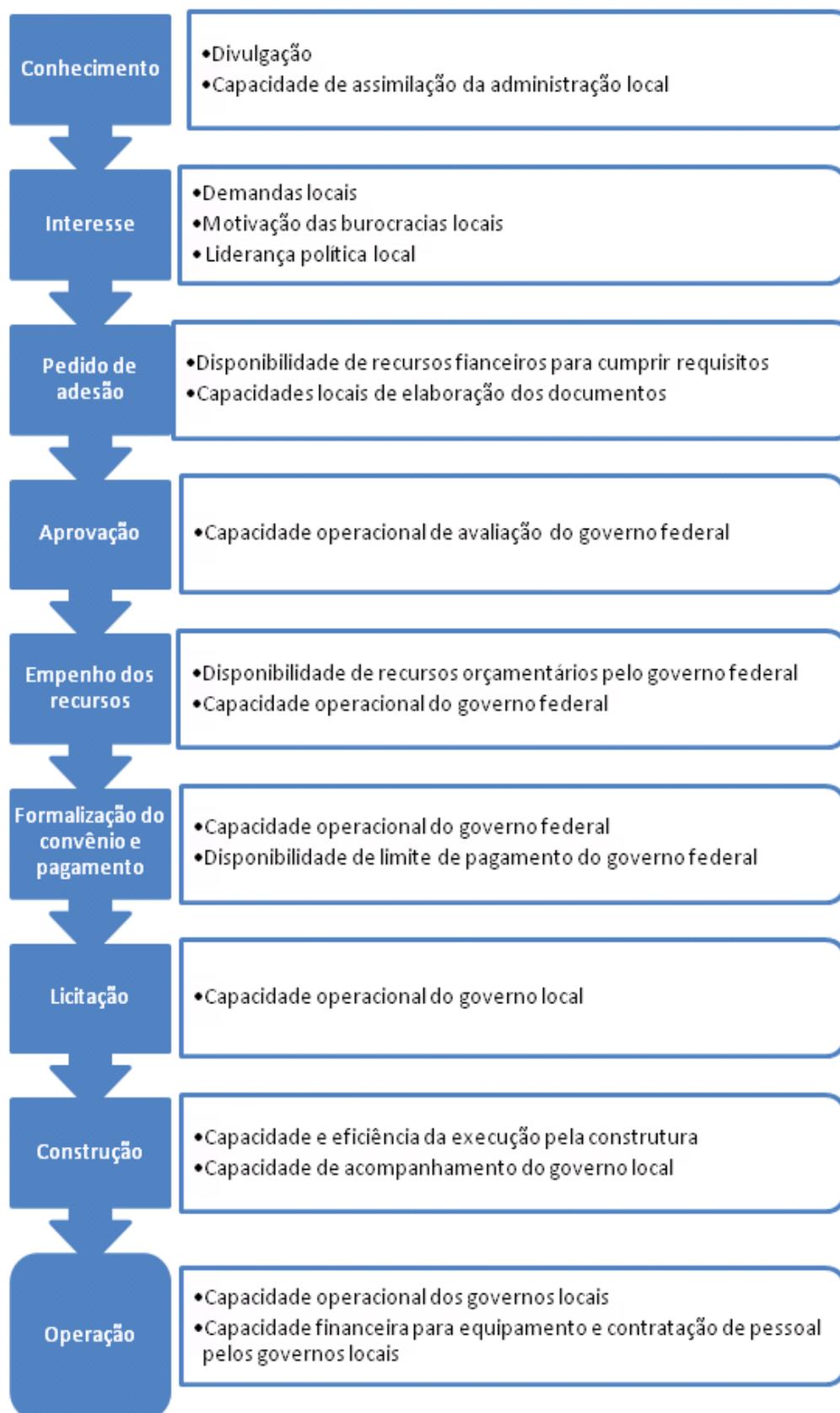


Figura 3 - Momentos da Implementação (Setas) e Principais Fatores de Influência (Caixas)
 Fonte: O autor (2011).

5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve início com a constatação de que a distribuição de competências que caracteriza a federação brasileira tem reflexos sobre a formulação e implementação de programas de governo, em especial para aqueles que objetivam a disponibilização de bens ou a prestação de serviços à população, conforme notado por diversos autores, como Arretche (1999, 2002, 2004), Marques e Arretche (2002) e Franzese e Abrucio (2008).

A descentralização torna necessária, para a implementação de programas federais em áreas de competência de outros entes federados, a busca de cooperação e articulação entre as esferas. Ademais, essa busca de cooperação e articulação ocorre em um contexto de grande heterogeneidade dos entes federativos, questão já explorada por Arretche (1999). A partir dessa constatação foi definido o problema a ser analisado: os reflexos que a descentralização tem para a implementação de programas federais, em áreas de polícias descentralizadas e em um contexto de heterogeneidade das capacidades locais de execução.

Para abordar esse problema foi realizada pesquisa qualitativa com a finalidade de explorá-lo e descrevê-lo. Ao final dos trabalhos foi possível identificar vários canais de ligação entre descentralização de políticas públicas e implementação de programas federais, os mesmos quatro canais, ou dimensões, delineados ao final do referencial teórico, confirmando-se assim a expectativa de existência desses vínculos.

Em primeiro lugar, foi constatado que o desenho do programa ganha em complexidade relativamente à execução direta de objetos semelhantes, mas essa complexidade adicional não é suficiente para eliminar os desafios colocados pela implementação descentralizada. Vários dos requisitos identificados por Sabatier e Mazmanian (1995) como necessários a um desenho adequado passam a requerer a consideração de duas dimensões distintas, a central e a local. Por exemplo, é preciso compartilhar de forma dinâmica interesses dos agentes da administração central, mas também os interesses destes com os das administrações locais. É preciso fazer convergir interesse na implementação e controle de recursos para tal, não apenas no governo federal, mas também nos subnacionais. Isso em um contexto complexo de independência entre as esferas (ou seja, o ato racional de coordenação centralizada do tipo “comando e controle” nem em tese é possível) e de grande atômica e heterogeneidade dos agentes envolvidos, em especial dos governos locais.

Como complicador final, as próprias motivações e interesses dos diversos atores locais são dinâmicas e podem modificar-se bruscamente ao longo do processo de implementação, uma vez que a alternância de poder é uma possibilidade e que em administrações pouco estruturadas essa alternância pode significar modificação quase que completa dos quadros.

Considerando essas características da implementação descentralizada, evidenciou-se que, por mais que o desenho do programa ganhe em complexidade e sofisticação, ele ainda assim será um objeto insuficiente em si para a análise do conjunto dos reflexos que a descentralização em um contexto de heterogeneidade tem sobre a implementação de programas federais. Para compreender esses reflexos é preciso estender a análise às administrações locais, às suas razões para o estabelecimento de relações com a União para a implementação de um determinado programa, às capacidades que essas administrações detêm para efetivar essa implementação e à atuação das burocracias locais. O trabalho realizado confirmou a expectativa inicial, definida a partir do referencial teórico, de que essas outras três dimensões seriam relevantes para a compreensão do problema de pesquisa.

Dessa maneira, o segundo canal identificado entre implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas é constituído pelos determinantes da decisão – local – de estabelecer vínculos com a União. A descentralização retira a possibilidade de coerção central para a adesão dos governos subnacionais. Assim sendo, mostrou-se preciso considerar a influência de outras variáveis para o estabelecimento das relações intergovernamentais, variáveis que atuarão no campo da indução, onde os vínculos de causalidade são necessariamente menos deterministas. Os casos estudados confirmaram a existência de relações entre a decisão (do agente local) de estabelecer uma relação intergovernamental e as variáveis “compartilhamento da área de atuação”, “busca por clientes ou recursos”, “legitimidade” e “necessidade”, esta última uma relação mais tênue que as demais.

As evidências do estudo apontam que o compartilhamento do objetivo do programa entre as duas esferas de governo é condição necessária ao estabelecimento da relação intergovernamental, ou seja, para a adesão ou ao menos tentativa de adesão ao programa federal, embora por si só isso não seja suficiente para o estabelecimento da relação. A obrigatoriedade da oferta de educação infantil pública pelas administrações municipais, ou seja, a prestação pelo poder local do serviço objeto do programa federal, não foi suficiente para garantir a relevância dessa variável. A administração local, ou melhor, seus decisores,

podem estar satisfeitos com as atuais condições de funcionamento desse serviço ou então simplesmente podem decidir priorizar outros serviços que estejam em pior situação.

Uma vez que o desejo de atuação sobre um mesmo problema é compartilhado pelos dois entes federados, a carência de recursos financeiros para que esse desejo converta-se em ação foi fundamental para a concretização do vínculo entre as esferas. É essa carência que leva as administrações locais a assumir a maior complexidade da execução intermediada por regras e controles federais, com as trabalhosas prestações de contas decorrentes, a rigidez dos procedimentos e até mesmo algum grau de inadequação às necessidades locais do objeto a ser implementado, muitas vezes padronizado para todo o país.

Para as outras variáveis associadas à decisão do estabelecimento de relação intergovernamental identificou-se uma relação intermediada pelo “compartilhamento da área de atuação”. Observou-se que a “legitimidade”, na forma da busca, pelo decisor local, do atendimento a demandas prementes de outros atores atuantes no município, é um potencial indutor do compartilhamento da área de atuação entre as duas esferas. O mesmo ocorrendo com a variável “necessidade”, entendida na pesquisa como a busca pelo atendimento do requisito constitucional de universalização da educação infantil para a população de quatro a cinco anos. As demais variáveis identificadas no referencial teórico para este quesito não se mostraram relevantes para a decisão de estabelecimento de transação intergovernamental.

O terceiro canal de comunicação entre descentralização e implementação de programas federais, previsto no referencial teórico e confirmado pelos casos estudados, são as capacidades locais. A intenção dos agentes da administração local de estabelecer uma relação com o governo central por intermédio da adesão ao programa federal é contingente à presença de uma série de habilidades locais. Habilidades entendidas para além do sentido mais convencional, quase intuitivo, que geralmente compreende a existência de pessoal com formação adequada e acesso ao material de trabalho necessário. A partir da pesquisa, as seguintes variáveis foram relacionadas às capacidades locais: o fluxo de informações para a tomada de decisão, a capacidade de gestão dos recursos disponíveis para a implementação, a liderança, as expectativas locais, a disponibilidade de recursos (para além dos financeiros) e a institucionalização dessas capacidades.

O fluxo de informações mostrou-se relevante pela qualidade com que ocorre em ambos os sentidos, ou seja, tanto entre a administração federal e as locais como a comunicação entre as diferentes instâncias da administração local envolvidas na

implementação. No sentido “vertical”, a qualidade desse fluxo é quase que uma condição necessária para o sucesso do estabelecimento do vínculo entre as duas esferas, a adesão ao programa, que requer tanto o conhecimento de que o programa existe como a compreensão de todos os requerimentos definidos pela esfera central. O fluxo “horizontal” dentro dos governos locais aparenta ser simplificado pela pequena escala das administrações locais estudadas, mas parece estar positivamente relacionado aos eventos bem sucedidos para a implementação.

A habilidade de fazer o melhor possível dos recursos disponíveis às administrações locais, com divisão de trabalho adequada e emprego de recursos ociosos, também se mostrou positivamente relacionada às chances de sucesso da implementação por uma esfera subnacional, sobretudo em contextos de escassez de recursos.

A liderança da gestão local, personalizada na figura do prefeito municipal, também se confirmou como variável relevante das capacidades locais, estando diretamente relacionada às outras duas últimas variáveis comentadas (gestão dos recursos e fluxo das informações, em especial o “horizontal”), mas também como condição necessária à decisão de adesão e, depois, de continuidade da implementação, sobretudo em momentos de troca de comando do Poder Executivo.

As expectativas locais são outra variável que se identificou como estreitamente relacionada ao sucesso da implementação. Seja como elemento indutor da adesão municipal aos programas federais – sentido em que se aproxima muito do papel identificado para o conceito de legitimidade da dimensão “Condições para o estabelecimento da relação entre esferas de governo” –, seja como fonte de fiscalização, e, portanto, cobrança, com relação à implementação, uma vez que o vínculo entre as esferas é estabelecido e ela, a implementação, passa a materializar-se.

Na variável “disponibilidade de recursos” do poder local para a implementação, a conclusão a que se chegou foi a mesma encontrada para as quatro variáveis anteriores, uma relação positiva com o sucesso da implementação. Supor que os recursos financeiros repassados pelo governo federal são suficientes para o sucesso da implementação mostrou-se um equívoco. Em verdade, a própria disponibilização dos recursos financeiros aos entes subnacionais é contingente à existência de recursos adequados (humanos, tecnológicos e até mesmo, ou, sobretudo, financeiros) para que a relação intergovernamental chegue a efetivar-se. Depois de estabelecido o vínculo entre as esferas, a capacidade de dispor dos recursos

financeiros aos quais se teve acesso depende da ocorrência e forma de emprego dos demais recursos.

Por fim, a institucionalização das capacidades também se apresentou como positivamente relacionada ao sucesso da implementação. Como se trata de um processo que pode perpassar mais de um mandato governamental, esse fator ganha relevância, seja pela existência de um corpo estável de servidores, seja pela capacidade de realizar procedimentos ordenados de transição, os quais garantam a retenção do aprendizado anterior para as próximas administrações.

Vale também registrar que a variável “aplicação de técnicas administrativas”, bastante enfatizada por autores como Honadle (1981) e Ingraham e Donahue (2000), especialmente quando consideradas sob a forma de mecanismos formalizados de gestão por resultados, não apresentaram relação com o sucesso da implementação descentralizada. Isso não significa que os governos locais não executem procedimentos administrativos ou que a qualidade desses procedimentos seja irrelevante, e sim que esses procedimentos são realizados menos pela aplicação de técnicas manualizadas e prescritas como boas práticas e mais pela inércia, na organização da administração local, ou pela intuição sobre como proceder. Mesmo quando o discurso afirmou aplicação das técnicas, como planejamento estratégico, a prática não se diferenciou entre os casos. Outro ponto fundamental é que essa prática informal satisfaz os gestores, que a consideram adequada à escala das administrações locais nos pequenos municípios estudados.

Resta ainda o quarto caminho pelo qual a descentralização afeta a implementação de um programa federal, a ação das burocracias locais. A implementação descentralizada não pode prescindir da ação dessas burocracias, de forma que suas motivações e seus interesses, suas rotinas de trabalho e seus procedimentos mostram-se fatores com impacto nos resultados alcançados. Na implementação descentralizada a iniciativa do estabelecimento do vínculo entre as esferas de governo parte dos governos locais, e o estabelecimento da relação intergovernamental parece originar-se da ação dessas burocracias que, por interesse próprio, buscam oportunidades de acesso a recursos para a execução das iniciativas que gostariam de executar, agindo o ator político (prefeito) mais como um sancionador do interesse originado nessas burocracias. Estabelecido o vínculo entre as esferas, as regras e padronizações definidas no nível federal parecem não resistir intactas às rotinas de trabalho e procedimentos

dessas burocracias. Longe do olhar cotidiano do governo central, as adaptações parecem inevitáveis, para o bem e para o mal.

Além dessas quatro dimensões, é preciso citar um quinto fator, não enquadrado em nenhuma delas, mas que se evidenciou central para o sucesso ou fracasso da implementação nos casos analisados: os fornecedores. Nos casos estudados, o principal fornecedor era a empresa responsável pela construção da escola de educação infantil, e a confiabilidade desse prestador de serviços mostrou-se fundamental para o sucesso da implementação. No contexto brasileiro de forte regulamentação dos processos de contratação de serviços, baseada essencialmente em procedimentos que privilegiam o menor custo, esse é um fator de difícil controle, o que introduz complicador adicional à implementação descentralizada.

A confirmação da relevância das quatro dimensões avaliadas, da maior parte das variáveis a elas associadas e a identificação de fator extra de influência caracteriza assim um alto grau de complexidade da implementação descentralizada de programas federais. Dessa maneira, respostas simples sobre como efetivá-la da melhor forma são, em regra, equivocadas.

As dificuldades não residem apenas na falta de qualificação dos profissionais locais, nem nas imperfeições da comunicação federal com os entes subnacionais, nem no desinteresse dos prefeitos. Reside em todos esses fatores ao mesmo tempo e em muitos outros. Fazer com, ou seja, fazer por meio dos outros, é ainda mais difícil que fazer com suas próprias forças. Ao mesmo tempo, trata-se de decisão inescapável quando uma determinada competência legal é descentralizada e os diferenciais de acesso e/ou qualidade entre as unidades federadas não podem ser tolerados. Nesse sentido, parece ser um equívoco avaliar a implementação descentralizada a partir da mesma métrica usada para a implementação direta (o que de forma alguma significa dizer que esta última seja simples), da mesma forma que nutrir as mesmas expectativas com relação às duas modalidades parece ser uma atitude igualmente equivocada.

As dificuldades não devem, entretanto, encobrir o importante papel desempenhado pelos programas federais que têm como objeto competências subnacionais. Eles são a fonte de financiamento com a qual a burocracia local pode contar para a concretização de seus planos. São o incentivo que leva os decisores locais a redirecionarem

suas prioridades e esforços, além de potencialmente expandir o total de recursos destinados, nacionalmente, para determinado objetivo.

Em suma, os programas federais parecem deter um forte poder de indução da ação das esferas subnacionais e podem ter até mesmo um papel de disseminação de boas práticas e tecnologias, além de elevação do padrão das expectativas locais. Assim, as características da escola de educação infantil projetada pelo governo federal passam a servir de referência para as novas escolas construídas ou reformadas pelos municípios. A população local passa a esperar para as novas escolas a mesma infraestrutura de funcionamento existente na escola construída com recursos federais.

No campo das limitações da pesquisa, citam-se, primeiramente, as restrições encontradas para o acesso a alguns dados, em especial relacionados ao caso Beta. Nesse caso, foi verificada descontinuidade administrativa relevante e a impossibilidade de se realizar entrevistas com membros da administração que efetuou a solicitação dos recursos dificultou tanto a identificação dos determinantes dessa solicitação quanto o melhor esclarecimento dos fatos ocorridos na transição de uma gestão para outra. Ainda no caso Beta, a impossibilidade de entrevistar um ator chave que havia atuado nas duas gestões, o responsável pelo departamento de obras, também foi um prejuízo importante. A clara identificação do caso como problemático tornou as fontes ainda mais cautelosas no relato dos fatos, mesmo diante do compromisso de não identificação dos municípios estudados.

Com relação às limitações dos resultados encontrados, convém lembrar que a metodologia utilizada não tem nenhuma pretensão de generalização estatística. Conforme apontado por Yin (2010), o método de estudo de casos tem como objetivo a busca de generalizações analíticas, ou seja, a comparação da teoria existente e desenvolvida ao longo do estudo com os resultados empíricos do estudo de caso. Miles e Huberman (1994), por sua vez, apontam as limitações à generalização como um dos pontos fracos dos métodos qualitativos de uma forma geral. Os mesmos autores também consideram como uma limitação desses métodos a possibilidade de realização de análises tendenciosas, razão pela qual se buscou, para amenização desse problema, o uso de técnicas de análise indicadas na literatura.

Mesmo considerando as limitações apontadas, este trabalho apresenta contribuições para o estudo da implementação de programas de governo. Em primeiro lugar, o modelo de análise utilizado reúne elementos que ainda não haviam sido organizados conforme o modelo proposto nesta dissertação. Ou seja, o estudo não inova ao estudar as

relações entre desenho do programa, relações interorganizacionais, burocracias e capacidades locais e a implementação de programas de governo, mas sim ao combinar todos esses elementos no estudo da implementação de programas federais em áreas de políticas descentralizadas.

Em segundo lugar, no campo das conclusões, destacam-se como contribuições três conjuntos de evidências encontrados. Primeiro, de que as burocracias locais exercem um papel central para a implementação de programas federais, em especial sua relevância para a adesão dos governos locais aos programas federais. Segundo, evidências de que a disponibilidade de recursos (não apenas humanos, físicos ou informacionais, mas também financeiros) por parte das administrações locais é condição necessária para o sucesso da implementação de programas federais em áreas de políticas descentralizadas, especialmente para o sucesso da adesão, mesmo no caso de programas em que a proporção dos custos do objeto a ser implementado sob a responsabilidade dos governos locais é apenas simbólica. O terceiro conjunto de evidências refere-se à configuração que a institucionalização das capacidades locais assume: além da existência de um conjunto estável de servidores públicos, a realização de transições de governo organizadas também se apresentou como uma variável relevante da institucionalização.

Terceiro, as contribuições e demais conclusões apontadas reforçam, agora com evidências empíricas, a distinção entre o objeto desta pesquisa e os estudos anteriores sobre a descentralização ocorrida após a promulgação da Constituição de 1988, distinção traçada na introdução do trabalho, de maneira que o próprio ângulo de análise da descentralização adotado configura-se como uma contribuição. Enquanto os estudos anteriores enfatizam as características do federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2004, FRANZESE; ABRUCIO, 2008) e, principalmente, a implementação do processo de descentralização das políticas sociais ocorrida ao longo das décadas de 1990 e 2000 (ARRETCHE, 1999, ARRETCHE, 2002, MARQUES; ARRETCHE, 2002), esta dissertação explorou e descreveu os reflexos que a situação estabelecida de descentralização tem sobre a implementação de programas federais em áreas de políticas descentralizadas, revelando e/ou detalhando aspectos não enfatizados pelos estudos anteriores, especialmente os mencionados no parágrafo anterior.

Finalmente, é importante salientar que se tratou de uma pesquisa exploratória e descritiva. É, assim, uma primeira abordagem ao problema de pesquisa, realizada a partir de três casos de (não) implementação de um único programa federal. Pesquisas futuras podem

expandir o horizonte dos casos estudados, diversificando-os, corroborando as conclusões aqui delineadas e dando mais robustez a elas. A identificação das variáveis relacionadas aos resultados da implementação descentralizada é apenas um primeiro passo, que precisa ser complementado pelo estabelecimento, com maior clareza, das relações de causalidade, não apenas de seus sentidos, mas também de suas intensidades. Após os estudos exploratórios iniciais, o uso de pesquisas quantitativas para definição do sentido e da intensidade das relações de causalidade pode ser outra possibilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141. 1999.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, p. 17-26. 2004.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, p. 431-458. 2002.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 abr. 2010.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, 04 mai. 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 04 mai. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.172, 09 jan. 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em 18 mai. 2010.

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2003.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução/CD/FNDE nº 006, 24 abr. 2007. **Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional e Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf. Acesso em 21 mai. 2010.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Desenvolvimento da Educação: 1 ano**. Mimeo, 2008a.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria Interministerial nº 127, 29 mai. 2008b. **Estabelece**

normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_Convenio.pdf. Acesso em 02 mai. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, 11 nov. 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 06 jun. 2010.

BRASIL, IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em 27 abr. 2010a.

BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Finanças do Brasil** – dados contábeis dos municípios – 2008. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em 25 abr. 2010b.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa, Proinfância**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia>. Acesso em 02 mai. 2010c.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Segunda Fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2**. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/>. Acesso em 12 dez. 2010d.

BRASIL, IBGE. **IBGE Cidades@**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 20 mar. 2011a.

BRASIL, IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>. Acesso em 01 mai. 2011b.

BARDACH, E. The Implementation Game in THEODOULOU, Stella Z. e CAHN, Matthew A. (eds.) **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

BUTLER, M. J. R.; GHEORGHIU, L. Exploring the failure to protect the rights of the Roma child in Romania. In: **Public Administration and Development**, 2010. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/123322530/abstract>. Acesso em 04 mai. 2010.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 2006.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550. 1989.

FISZBEIN, A. The emergence of local capacity: lessons from Colombia. **World Development**, v. 25, n. 7, p. 1029-1043. 1997.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: 33º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, GT 32 – Políticas Públicas, 2009.

GARGAN, J. J. Consideration of Local Government Capacity. **Public Administration Review**, v. 41, n. 6 (nov. – dez.), p. 649-658. 1981.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GILLESPIE, S. Strengthening capacity to improve nutrition. **FCND Discussion Paper**, n. 106. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute, 2001.

GOGGIN, M. L. et al. Studing the dynamics of public policy implementation: a third-generation approach. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J.(Orgs.). **Implementation and the public process: opening up the black box**. New York: Greenwood Press, 1990. p. 181-197.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and practice**. Londres: SAGE Publications, 2002.

HONADLE, B. W. (1981) **A capacity-building framework: a search for concept and purpose**. *Public Administration Review*, vol. 41, no. 5 (sep. –oct.), pp. 575-580.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

INGRAHAN, P. W. e DONAHUE, A. K. **Dissecting the Black Box Revised: Characterizing Government Management Capacity**. In Heinrich, C. J. e Laurence, E. L.(editors) *Governance and Performance: New Perspectives*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2000, p. 292-318.

LEE, N.; LINGS, I. **Doing Business Research: A guide to theory and practice**. London: SAGE, 2008.

LEVINE, S.; WHITE, P. E. **Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships**. *Administrative Science Quarterly*, 5, p. 583-601, 1961.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MAJONE, G. e WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In THEODOULOU, Stella Z. e CAHN, Matthew A. (editors) **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 140-153.

MARQUES, E.; ARRETCHE, M. T. S. Condicionantes da descentralização das políticas de saúde. **Caderno CRH**, n. 39, p. 55-81, jul./dez. 2003.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook**. 2ª ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THEORET, A. The structure of 'unstructured' decision processes. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 246-275. 1976.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, Study Committee on Policy Management Assistance. **Strengthening Public Management in the Intergovernmental System**. Washington D.C.: Government Printing Office, 1975.

OLIVER, C.. **Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions**. *Academy of Management Review*, v. 15, nº 2, p. 241-265, 1990.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3ª ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

SABATIER, P. A. e MAZMANIAN, D. A concept framework of the implementation process. In THEODOULOU, Stella Z. e CAHN, Matthew A. (editors) **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 153-173.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

SMOKE, P.; LEWIS, B. D. Fiscal decentralization in Indonesia: a new approach to an old idea. In: **World Development**, v. 24, n. 8, pp. 1281-1299. 1996.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations: public policy and participants' perspectives in local, state, and national governments**. North Scituate, Massachusetts: Duxbury Press, 1978.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4ª ed. Porto Alegre, Bookman, 2010.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MUNICÍPIOS

- 1) Como tomou conhecimento da existência de programa do governo federal que custeia a construção de unidades de educação infantil?
- 2) Qual o motivo que o levou a demandar recursos para a construção de creches e/ou escola de educação infantil?
- 3) A construção da creche/escola de educação infantil estava prevista no processo de planejamento formal do município ou em algum outro instrumento de planejamento estratégico?
- 4) Como foi o processo de elaboração da proposta para solicitação de recursos do governo federal para a construção da escola? Quem teve a ideia de efetuar a solicitação, quem foi responsável pela elaboração da proposta e quem participou dessa elaboração, dentro ou fora da administração municipal?
- 5) Como foi o processo de tramitação da proposta no governo federal? Quem era responsável pelo acompanhamento da tramitação da proposta e pela solução de eventuais problemas ao longo da tramitação? Quem mais, de alguma maneira, participou dessa etapa, dentro ou fora da administração municipal? Quem eram os interlocutores no nível federal?
- 6) Como avalia a comunicação entre os diversos atores da esfera municipal e entre a esfera municipal e o governo federal ao longo da solicitação de recursos e de sua tramitação?
- 7) Considera que houve carência de recursos financeiros, humanos, tecnológicos ou outros adequados para a elaboração da proposta de solicitação de recursos e sua tramitação no governo federal? Se não houve, a que atribui isso? Se houve, o que foi feito para tentar contornar o problema? Foi possível contorná-lo?
- 8) O que apontaria como principais causas do sucesso/insucesso da solicitação de recursos?

9) Uma vez firmado o convênio com o governo federal, quem eram os responsáveis pela sua execução? Quem era responsável pela gestão dos recursos financeiros repassados à prefeitura? Quem era responsável pela construção da escola? Quem mais esteve ou está envolvido no processo de execução do convênio e construção da escola?

10) Como avalia a comunicação entre os diversos atores da esfera municipal e entre a esfera municipal e o governo federal ao longo da execução do convênio e construção da escola?

11) Considera que houve carência de recursos financeiros, humanos, tecnológicos ou outros adequados para a execução do convênio e construção da escola? Se não houve, a que atribui isso? Se houve, o que foi feito para tentar contornar o problema? Foi possível contorná-lo?

12) O que apontaria como principais causas do sucesso/insucesso da execução do convênio e construção da escola?

13) Antes da decisão de solicitar recursos ao governo federal para a construção da escola houve alguma consideração com relação aos custos futuros de manutenção das escolas?

14) Como avalia os recursos humanos disponíveis para a elaboração da proposta de solicitação de recursos, acompanhamento de sua tramitação e execução do convênio? Caso problemas tenham sido identificados, o que foi feito para superá-los? Houve sucesso na superação dos problemas?

15) Como foi feito o acompanhamento do processo de solicitação de recursos, execução do convênio e realização da obra? Que tipo de informação foi utilizada? Havia algum sistema de informação informatizado?

16) Como avalia a qualidade das informações de que dispôs ao longo de todo o processo?

17) As informações disponíveis eram de alguma forma divulgadas ao público externo à administração municipal?

18) Existe algum tipo de plano municipal de expansão/melhoria das instalações e da prestação de serviços do município? E específico para as instalações educacionais?

19) Como é feito o acompanhamento e avaliação dos projetos de expansão das instalações?

20) Como é feita a manutenção das instalações da prefeitura em geral e em específico das creches/escolas de educação infantil?

21) Nos casos em que a construção da escola estava prevista no processo de planejamento formal do município ou em algum outro instrumento de planejamento estratégico, existia o estabelecimento de responsáveis por essa meta/objetivo? Se sim, como os responsáveis eram comunicados da existência dessa meta? Como eram cobrados por ela? Como é a prestação de contas pelos resultados alcançados ou não?

22) Como avalia a atuação do governo federal com relação a:

a) Divulgação do Programa e seu modo de funcionamento?

b) Incentivo para adesão?

c) Orientações sobre como propor acesso aos recursos?

d) Razoabilidade/factibilidade das informações/requisitos necessários?

e) Facilidade de uso das orientações, documentos e formulários exigidos ao longo do processo?

f) Comunicação ao longo do processo – clareza com que o programa, requisitos e problemas ao longo do processo de seleção e execução são apresentados, e apoio para equacionamento dos mesmos?

g) O que fez de melhor que contribuiu para o eventual sucesso do programa no município?

h) O que poderia ter feito e não fez?

23) Citaria alguma pessoa/organização como fundamental para o sucesso do programa? Por que a atuação dessa pessoa/organização foi importante?

24) Que outros fatos considera ter de alguma forma influenciado na situação atual do programa?

25) Algum ponto adicional que considera relevante para o objetivo da pesquisa?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AO GESTOR DO FNDE

- 1) Explicação geral do processo de execução do programa: como o município se candidata, como é a seleção, como é formalizado o convênio, acompanhamento da execução, finalização.
- 2) Se existe algum direcionamento para os municípios nos quais o déficit de vagas é maior (em termos absolutos ou relativo).
- 3) Descrição da equipe responsável pela execução e as atividades desenvolvidas.
- 4) Como avalia o andamento atual da execução.
- 5) Quais os principais problemas enfrentados? Equipe? Dinheiro? Demanda? Fragilidade dos municípios? Terreno?
- 6) Como é efetuado o controle administrativo da execução? Existe sistema informatizado? Sabe-se quem já acessou? Quem solicitou? Por que cada pedido não prosseguiu?
- 7) Posso ter acesso aos registros administrativos?
- 8) Indicaria casos de sucesso ou fracasso?
- 9) Que agentes julga importante contatar nos municípios para compreender as razões da execução ou não execução?
- 10) Dentro da estrutura do governo federal, que outros agentes considera importante contatar?
- 11) Outras observações?