



Participação da sociedade no monitoramento do programa educacional Proinfância

André Ricardo Dias Lima Mendes ^a 

Girlene Ribeiro de Jesus ^b 

Resumo

A participação social no monitoramento das políticas públicas tornou-se parte das diretrizes para uma boa gestão. Esta pesquisa teve como objetivo investigar a participação da sociedade no monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância, criado a fim de garantir o acesso das crianças à Educação Infantil. Por meio da análise dos sistemas de acompanhamento do Programa, da análise documental e da análise de entrevistas semiestruturadas aplicadas a técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a participantes do Fórum de Educação Infantil, foi identificada a baixa participação da sociedade no monitoramento do Programa e adversidades nos dados utilizados no acompanhamento da construção das creches. Desse modo, com vistas à maior participação social e ao aperfeiçoamento do Proinfância, este trabalho traz propostas a serem implementadas nesse processo.

Palavras-chave: Educação. Proinfância. Monitoramento social. Política Pública.

1 Introdução

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2007 apenas 23,10% das 12.358.883 crianças com idade entre 0 e 3 anos de idade frequentavam a rede de ensino. Por sua vez, a população brasileira na faixa etária entre 4 e 5 anos de idade era composta por 5.960.766 crianças, sendo que 78,90% delas estavam matriculadas na pré-escola (Inep, 2024).

^a Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Brasília, DF, Brasil.

^b Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação Modalidade Profissional, Brasília, DF, Brasil.

Recebido em: 17 jan. 2023

Aceito em: 09 jul. 2024

Esse cenário demonstra que o acesso à Educação Infantil estava aquém da meta estipulada no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001–2010, em vigor à época (Brasil, 2001), cujo objetivo era ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, até o final de 2010, a 50% das crianças com idade entre zero e três anos de idade e a 80% das crianças com idade entre quatro e cinco anos.

Por meio do acompanhamento dos dados de acesso à Educação Infantil foi constatada a dificuldade de alcançar as metas propostas no PNE 2001–2010 e a necessidade de criação de uma política pública robusta, que fosse capaz de fomentar e possibilitar o acesso das crianças entre zero e cinco anos de idade à Educação Infantil.

Nesse cenário, em 2007 foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), tendo como objetivo possibilitar a garantia de acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem como melhorar a infraestrutura da rede de Educação Infantil (FNDE, 2023a). Já nos 3 primeiros anos do Programa foram investidos R\$ 573.077.910,50, o que oportunizou o início da construção de centenas de creches e pré-escolas por todo o país e a conclusão de 65 unidades educacionais até o fim de 2010.

Esse esforço e investimento auxiliaram o país a obter êxito em relação ao percentual de matrículas em pré-escolas de crianças com idade entre quatro e cinco anos. Em 2008, o país já tinha mais de 81% de suas crianças desta faixa etária frequentando a rede de ensino, percentual que só aumentou ano após ano.

Em contrapartida, a outra meta de acesso à Educação Infantil, relacionada ao público com idade entre zero e três anos, ficou muito abaixo do esperado. Em 2010, nem mesmo um quarto das crianças brasileiras nesta faixa etária tinha acesso à rede escolar. Esse resultado alarmante tornou necessário o replanejamento do Programa, principalmente no que tange aos seus processos.

A mudança considerada necessária e colocada em prática pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia responsável pela gestão e execução de diferentes políticas educacionais brasileiras, foi a alteração do instrumento de pactuação do Proinfância entre o ente beneficiário e a Autarquia, o que poderia facilitar, agilizar e melhorar os processos de pactuação, execução, monitoramento e prestação de contas do Programa, além de facilitar a transferência de recursos financeiros para os municípios e para o Distrito Federal.

Dessa forma, em 2012, o termo de pactuação das obras do Proinfância foi alterado, passou de convênio para termo de compromisso¹, instrumento integrado ao Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste em um plano estratégico de caráter multidimensional e plurianual, que possibilita a todos os entes da federação contribuírem para um sistema nacional de ensino estruturado, baseado em diagnóstico e planejamento da política educacional, gerenciado de forma conjunta e estratégica.

Além dessa mudança, esse período também foi marcado pelo primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, que tinha como uma de suas propostas eleitorais construir 6.000 creches em todo o país durante seu período de governo.

Com a posse da presidente, o plano eleitoral tornou-se plano de governo, e o Estado considerou necessário aumentar os recursos públicos destinados ao Programa. Dessa forma, a estratégia utilizada foi a inclusão do Proinfância, também em 2012, no Programa de Ação Continuada (PAC²), possibilitando maior quantidade de recursos e conseqüentemente, a viabilidade de uma maior quantidade de termos de compromisso assinados. O Gráfico 1 apresenta em série histórica de 2008 a 2023 os recursos financeiros do Proinfância transferidos para os entes da federação (FNDE, 2024b).

Gráfico 1 - Recursos financeiros do Proinfância transferidos para os entes



Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

¹ Devido à sua simplificação, o termo de compromisso permitiu maior facilidade e celeridade na transferência de recursos financeiros aos entes federados, possibilitando maior rapidez e dinamização a esse processo.

² O PAC foi um programa do Governo Federal, criado em 2007, no segundo mandato do Governo Lula, cujo objetivo era acelerar o crescimento econômico do país, tendo como uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como habitação, saneamento e energia.

Como pode ser observado no Gráfico 1, nos primeiros anos após a inclusão do Proinfância no PAC a quantidade de recursos transferidos aos entes por meio do Programa multiplicou, batendo recorde em 2012, primeiro ano de inclusão do Programa no PAC.

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

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

Em 2014, já com o PNE 2001–2010 tendo chegado ao seu final há quatro anos, foi publicado o PNE 2014–2024 (Brasil, 2014). A Educação Infantil está representada na meta de número 1, e assim como no PNE anterior, essa meta contempla dois grupos distintos, o primeiro relacionado a crianças de até três anos de idade e o segundo relacionado a crianças com idade entre quatro e cinco anos.

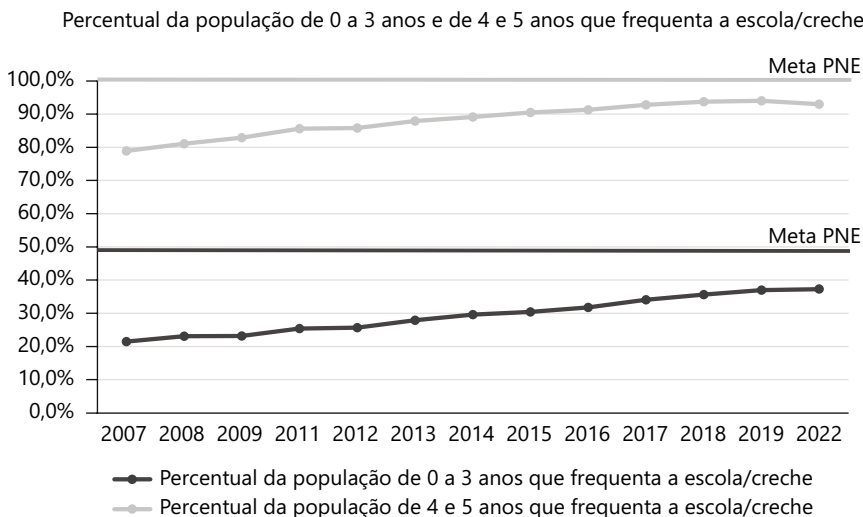
Para o grupo de crianças de até três anos de idade, no PNE 2014–2024 a meta continua a mesma constante no PNE 2001–2010, que é ampliar o acesso à Educação Infantil para 50% das crianças dessa faixa etária. Já para o grupo com idade entre quatro e cinco anos a meta tornou-se mais ambiciosa, visando a universalização da Educação Infantil na pré-escola (Brasil, 2014).

A meta número 1 tinha prazo estipulado para seu atingimento em 2016, mas devido aos resultados esperados não terem sido alcançados naquele ano, a meta foi transferida para 2024, término do período abrangido pela Lei, dessa forma, continua sendo norteadora para a implementação e execução das ações públicas educacionais.

De acordo com o Inep (2024a), em 2022, 37,3% da população de até três anos de idade frequentava a creche, percentual que, conforme demonstrado no Gráfico 2³, vem com a ajuda do Proinfância melhorando a cada ano.

³Os dados disponibilizados pelo Inep não abrangem o número de crianças matriculadas em creches em 2010, 2020 e 2021.

Gráfico 2 - Percentual da população de até 3 anos e de 4 e 5 anos que frequenta a escola/creche



Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

O Gráfico 2⁴ mostra que o percentual de crianças com quatro e cinco anos de idade que frequenta a escola apresentou uma trajetória ascendente até o ano de 2019, alcançando 94% da população desta faixa etária, 5 pontos percentuais a mais do que o aferido em 2014, ano em que a Lei nº 13.005⁵ entrou em vigor. Entretanto, em 2022, comparando-se com 2019, observa-se que houve a redução de 1% de crianças nesta faixa etária frequentando a escola.

Em busca de tornar a meta de ampliação do acesso a creches e a universalização do acesso a pré-escolas algo factível, até junho de 2024 já foi investido no Proinfância mais de R\$ 7.800.000.000,00 para a construção de unidades de Educação Infantil, sendo assinados 7.008 instrumentos de pactuação e tendo sido concluídas 5.191 unidades de ensino.

Esses dados retratam a grandeza do Proinfância, e conseqüentemente, evidenciam a importância de um bom gerenciamento em todas as suas etapas, sobretudo no seu

⁴Os dados disponibilizados pelo Inep não abrangem o número de crianças matriculadas em pré-escolas em 2010, 2020 e 2021

⁵Plano Nacional de Educação (PNE).

monitoramento, pois se bem feito, permitirá uma avaliação efetiva e tempestiva da situação do programa, bem como realizará o comparativo entre o planejado e o executado, e caso haja divergências, permitirá providenciar correções para implementar melhorias no processo, aumentando a eficiência do programa e tornando-o mais capaz de entregar à sociedade uma política pública que gere resultados para a Educação Infantil.

De acordo com Sellera *et al.* (2020) um bom sistema de monitoramento de políticas públicas possibilita melhorar a eficiência na prestação de serviços, além de agregar valor à gestão pública. Para isso, um dos aspectos mais relevantes e fundamentais ao realizar essa etapa da política pública é a obtenção de dados e informações, que deve ocorrer de forma tempestiva, por meio das mais diversas fontes disponíveis, pois somente a partir de dados empíricos é possível realizar estudos, verificar tendências, formular cenários e realizar comparações entre o planejado e o executado.

Jannuzzi (2013) lembra que um dos papéis do monitoramento é garantir a transparência para o cidadão. Nesse sentido, Bataglia e Farranha (2018) relatam que a transparência além de permitir, também impulsiona a participação social, de forma que o cidadão acompanhe e influencie as políticas públicas.

Convergentes com esses pensamentos, autores como Silva *et al.* (2021), ao tratar mais especificamente sobre a participação da sociedade na fase do monitoramento de programas governamentais, relatam que é imprescindível que o cidadão desempenhe o monitoramento social, de forma a mitigar eventuais ilegalidades e irregularidades oriundos de corrupção. Por sua vez, autores como Krug *et al.* (2020), explicam que a participação social possibilita a aproximação com a realidade, contribuindo e fortalecendo a política pública, além de promover a equidade, construir cidadania e formar sujeitos capazes de contribuir em espaços democráticos.

No mesmo sentido, Cruz (2020), Espírito Santo (2016), Lima e Schmidt (2019) indicam que é recomendado envolver os usuários da política pública com a mesma, visto que estes são os mais interessados em seus resultados. Esse paradigma participativo pode ser interpretado como uma forma de legitimação e estímulo à democracia.

Ao se tratar do Proinfância, vale ressaltar que devido à sua assistência técnica e financeira, o FNDE é o responsável pela coordenação, gerenciamento e monitoramento do Programa, sendo este último realizado de forma remota, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec).

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

A sociedade, fonte potencial de dados para a realização do monitoramento do Proinfância, atualmente tem acesso a 3 canais de comunicação com o FNDE. Esses canais são: (a) o Fala.BR (plataforma que permite que cidadãos solicitem informações, façam reclamações e realizem denúncias acerca dos programas públicos); (b) a ouvidoria do FNDE (pela internet, pelo portal do FNDE via Fale Conosco pela central telefônica de atendimento, que funciona de segunda a sexta-feira das 8 horas às 20 horas, pelos correios e de forma presencial, no edifício do FNDE em Brasília); (c) o portal de transparência pública do SIMEC (site disponibilizado para qualquer interessado obter informações sobre as obras monitoradas pelo FNDE).

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

Não obstante, as informações advindas da sociedade não são disponibilizadas no Simec, principal sistema de monitoramento da política pública. Além disso, algumas informações não são repassadas para a equipe técnica de arquitetos e engenheiros da Autarquia, responsável pelo monitoramento das obras. Dessa forma, percebe-se que, apesar de importante, não foi planejada a participação da sociedade no processo de monitoramento, mesmo sendo esta a maior beneficiária do Programa.

Diante do panorama descrito, ao buscar estudos acadêmicos relativos ao Programa supracitado, verificou-se a existência de dissertações de pesquisadores como Barradas (2019), Milhomem (2020) e Re (2020) relativas à gestão e ao monitoramento do Proinfância, os quais chegaram, em alguns casos, à conclusão de que o monitoramento deveria ser redesenhado ou que deveriam ser criados novos indicadores, porém, nenhum deles abordou o tema da participação do cidadão nesse processo ou identificou a sua importância, sendo este um tema totalmente novo nesse cenário.

Frente ao exposto, o presente estudo tem como objetivo investigar a participação da sociedade no monitoramento do Proinfância, assim como sugerir possíveis melhorias nesse processo com vistas à eficiência, eficácia e efetividade do Programa.

2 Metodologia

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

Foram levantados dados dos sistemas digitais utilizados no monitoramento do Proinfância (Simec, SEI e Fala.BR). Além disso, foi utilizada a análise documental. Os seguintes critérios foram considerados para a seleção dos documentos: autenticidade, credibilidade, representatividade e significação (Flick, 2009). Quanto aos documentos selecionados, estão: manuais e legislação (como a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 – que cria a Autarquia (Brasil, 1968); e a Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 - que estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância (Brasil, 2007).

Adicionalmente, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com dois grupos distintos, sendo eles:

- 12 colaboradores do FNDE responsáveis pelo monitoramento de programas e projetos educacionais, sendo 6 do Proinfância, 3 do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e 3 do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD (de forma a entender como o monitoramento dos programas é realizado, como os técnicos enxergam a participação social nesses processos e quais possíveis melhorias o monitoramento poderia obter com essa participação);
- 2 Participantes com larga experiência na Educação Infantil, pertencentes ao Fórum de Educação Infantil. A inclusão desses participantes teve como objetivo compreender a relevância da participação da sociedade nas políticas públicas e como é a receptividade do Estado em relação a essa participação.

Em relação ao procedimento de análise, os dados obtidos foram analisados por meio da estratégia de triangulação concomitante dos dados coletados. Conforme

explica Santos *et al.* (2020) a utilização dessa estratégia, de não se restringir a apenas uma fonte de dados, possibilita compreendermos a realidade por diversos ângulos, permitindo confrontarmos as informações estudadas de forma a minimizar pensamentos resultantes de uma única perspectiva de análise.

Diante disso, a análise da pesquisa documental permitiu identificar como o monitoramento do Proinfância é esquematizado, bem como possibilitou a análise de pareceres oriundos de auditorias internas e externas relacionadas ao seu monitoramento.

Por seu turno, a análise referente aos dados obtidos nos sistemas eletrônicos Simec, SEI e Fala.BR, por meio de análises das estatísticas descritivas de seus dados, possibilitou compreender e dimensionar as atividades relacionadas ao monitoramento do Proinfância.

Por fim, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre o objeto em estudo, trazendo maior esclarecimento sobre o monitoramento e oportunizando novos debates e ideias acerca do tema, as informações obtidas nas entrevistas foram analisadas tendo como referência o método de análise de conteúdo de Bardin (2011).

Bardin (2011, p. 44) explica que o método se constitui de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, e os autores Sousa e Santos (2020), explanam que a finalidade do método é examinar o que o entrevistado disse em meio a uma pesquisa, construindo e mostrando concepções em torno de um objeto analisado.

3 Resultados e discussões

Após a realização das entrevistas foi elaborada a transcrição das falas dos participantes de forma a possibilitar o exame detalhado dos discursos. Em seguida, a análise de Conteúdo de Bardin (2011) permitiu classificar em categorias e temas os relatos dos entrevistados.

3.1 Adversidades nas informações sobre o Proinfância

O Quadro 1 demonstra o resultado da análise efetuada com os participantes que realizam o monitoramento do Proinfância e a categorização conforme os discursos que a constituíram.

Quadro 1 - Categorias e temas da análise de conteúdo das entrevistas aplicadas aos servidores do FNDE que atuam no monitoramento do Proinfância

Categories	Themes	Examples of verbalizations	
Adversidades nas informações que tendem a ser prejudiciais para a realização do monitoramento do Proinfância	Informações desatualizadas	"A gente encontra obras em que 'tá' 600 dias sem atualização"	"A desatualização do sistema, isso aí é primordial"
	Execução da obra em local divergente do pactuado	"Temos que ver se o local que a obra foi pactuada é exatamente o local em que está sendo executado"	"A gente não consegue confirmar de forma 100% se a obra está no local correto"
	Dados incompletos	"Infelizmente, muitas vezes temos poucas fotos. Isso não é o suficiente para a gente fazer análise"	"A gente não tem informação como deveria ter"
	Informações repetidas	"tinha inserido as mesmas fotos"	"Duplicidade de imagens"
	Dados incorretos	"Obras que o município botou 80% de execução e a empresa de supervisão identificou que não tinha nem 40% de execução"	"Obras paralisadas que estão com o status de em execução".
	Imagens de outras obras	"Colocam imagens que são de outra obra"	"Uso das mesmas fotografias em obras diferentes"
Contribuição da sociedade	Importância da contribuição social	"Acho que a sociedade pode contribuir muito"	"A participação do cidadão pode ser bem significativa"
	Meios de comunicação entre FNDE e sociedade	"Tem um pessoal que trabalha com o Fala.BR"	"Através do contato da ouvidoria, mediante a central de atendimento, que tem no site do FNDE"
	Fluxo processual na área técnica das informações advindas da sociedade	"Dificuldade em como tratar essas informações"	"Não sei se há procedimento para tratar essa informação"
	Dificuldades detectadas	"Se você for entrar no site do FNDE pra você conseguir uma informação do Obras 2.0 é luta"	"Até pra conseguir um e-mail para conseguir fazer uma denúncia é complicado"

Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Como se pode perceber, todas as categorias e temas levantados foram considerados relevantes nesse estudo, independente da frequência de menções que foi observada nas falas dos entrevistados. Foi possível identificar as seguintes categorias de interesse: identificação de adversidades nas informações que tendem a ser prejudiciais para a realização do monitoramento do Proinfância e contribuição da sociedade no monitoramento do Programa. Essas categorias serão discutidas na sequência, triangulando com as demais fontes de informação, obtidas por meio das demais entrevistas, documentos e sistemas pesquisados.

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

De acordo com Aranda, Rodrigues e Militão (2020), o monitoramento de uma política pública é uma ação imprescindível para a obtenção de seu sucesso. A partir disso, Silva e Tardin (2019) explicam que os dados utilizados devem ser transparentes, relevantes, compreensíveis e confiáveis. Também é de se destacar que, a inexistência ou a parca existência de um dado, pode resultar na avaliação errônea do que está sendo analisado e comprometer todo o processo de monitoramento, contribuindo negativamente para o êxito do programa.

No mesmo sentido, Antico e Reis (2013) acrescentam que além da disponibilidade das informações, elas também devem ser acessíveis de forma tempestiva ao conhecimento, de forma a possibilitar a melhoria das práticas realizadas, o que permite corrigir eventuais inconsistências detectadas nas ações monitoradas.

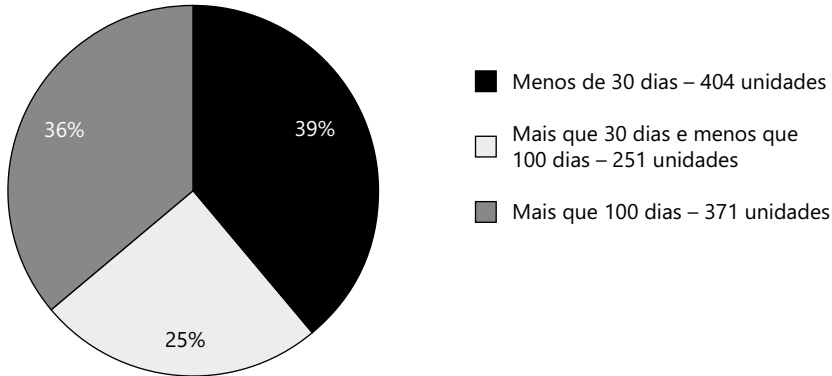
Ao reconhecer essas necessidades e os possíveis prejuízos que a falta de informações tempestivas pode causar ao monitoramento e ao programa como um todo, o FNDE, ao pactuar termos de compromisso com os entes federados, determina que estes devem prestar informações completas de forma constante e ininterrupta, atualizando os dados e inserindo mensalmente vistorias com fotografias no Simec, sob pena de punições, como bloqueio de novos repasses financeiros e a extinção do termo pactuado. Entretanto, ao realizar a análise dos dados do Sistema, foi verificado que, mesmo com essas obrigações, é comum identificarmos termos de compromisso com informações desatualizadas, repetidas, incompletas ou até mesmo com indícios de fraude.

O Gráfico 3 apresenta o cenário de atualização de vistorias inseridas no sistema com base em dados coletados em junho de 2024. Nesse panorama é possível identificar que somente 404 das 1.026 creches já iniciadas e com termos vigentes tinham vistorias atualizadas no sistema a menos de 30 dias, prazo determinado

no termo de pactuação para inserção de nova vistoria, ou seja, mais da metade das obras estavam com suas vistorias desatualizadas (FNDE, 2024c).

Gráfico 3 - Quantidade de dias sem vistorias (obra já iniciadas – em execução e paralisadas) em junho de 2024

Quantidade de dias sem vistorias (obras já iniciadas – em execução e paralisadas)



Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

De forma ainda mais gravosa, além do alto índice de obras com vistorias defasadas, também foi identificado que mais de 1/3 delas não tinham novas vistorias há mais de 100 dias.

Nesse sentido, um dos técnicos entrevistados que realiza o monitoramento do Proinfância destacou que já se sentiu inseguro na realização de suas atividades devido à falta de informações atualizadas.

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

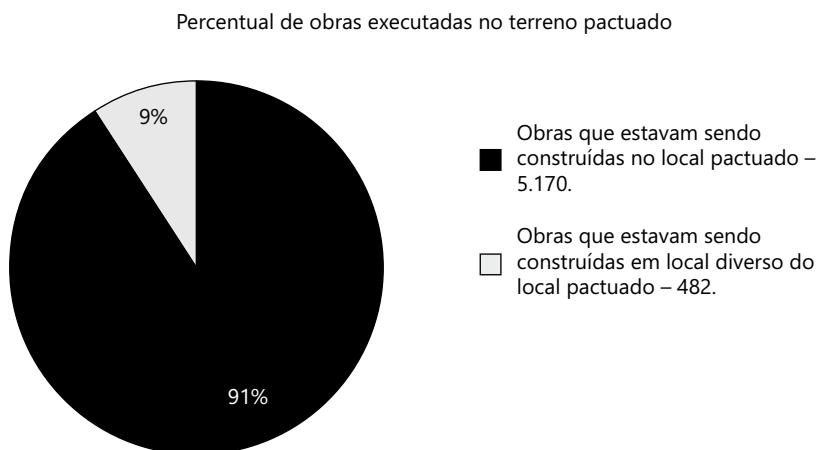
Além da identificação da falta de atualização de informações no Simec, também ficou constatado que muitas obras estão cadastradas com a informação incorreta do local da construção da creche.

De acordo com o FNDE (2023a) a escolha do terreno não se baseia simplesmente na identificação de um lote vazio no meio de um loteamento ou entre edifícios, e sim de um diagnóstico que contempla fatores essenciais como a densidade populacional da região, a faixa etária da população residente no local, as classes sociais presentes e a relação social com a futura ocupação.

Portanto, notamos que a indicação e a aceitação da escolha do lote para a construção da creche são baseadas em estudos técnicos, e após a assinatura do termo o ente necessariamente deverá construir a unidade educacional no local determinado, só podendo alterar o local de construção caso haja uma solicitação de troca do terreno ao FNDE.

Contudo, conforme demonstrado no Gráfico 4, ao analisar as informações disponibilizadas pelo FNDE (2024d), registradas pelas empresas de supervisão no período de outubro 2021 a dezembro de 2023, observamos que das 5.652 obras visitadas (obras do Proinfância e do PAR), 482 delas estavam sendo construídas em terrenos diferentes do pactuado.

Gráfico 4 - Percentual de obras executadas no terreno pactuado



Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Portanto, foi identificado que quase 1 a cada 10 obras visitadas, estava sendo realizada em local diverso do pactuado, sem a ciência do FNDE, prejudicando o monitoramento e comprometendo o impacto educacional e social desejado pelo Programa.

Algumas dessas edificações estavam em fase inicial de construção, possibilitando a intervenção da Autarquia em relação a alteração do termo, porém, alguns desses casos foram constatados em obras já concluídas, impossibilitando qualquer correção em relação a esse problema.

Outra adversidade detectada é a inserção por parte dos entes federados de informações e dados incompletos, o que dificulta o monitoramento do Proinfância.

Apesar da exigência de que o ente insira relatórios fotográficos das obras com no mínimo 20 fotografias de forma mensal, foram identificados relatórios com apenas uma foto, não comprovando a execução de todos os itens descritos pelo fiscal da obra como executados, e, conseqüentemente, impossibilitando aos técnicos do FNDE visualizarem a real situação da obra.

Também foram identificadas prestações de informações repetidas ou falsas pelos entes, geralmente inserindo as mesmas fotografias já anexadas nos meses anteriores, fazendo com que se passassem como inéditas, ou utilizando fotografias de outras obras, por vezes situadas em outros municípios, fazendo-as parecer que são daquela unidade educacional que estaria ali sendo construída.

Por fim, outra falha identificada na prestação de informações por parte dos entes é a prestação de informações incorretas relacionadas ao *status*⁶ de execução das obras. Muitas vezes informando que uma obra paralisada está em execução.

A identificação dessas adversidades evidencia que, por vezes, o acompanhamento dessa política pública é realizado a partir de dados intempestivos ou não confiáveis.

Isso resulta em dificuldade no auxílio aos entes federados, enfraquecimento da gestão dos recursos financeiros, atraso de repasses para a execução das obras, maior probabilidade de paralisação das obras, aumento de riscos relacionados a desvio de recursos públicos e maior probabilidade de insucesso do programa.

3.1.2 Atual contribuição da sociedade no monitoramento do Proinfância

Com a constatação de que o monitoramento do Proinfância por vezes lida com informações incompletas, desatualizadas e até mesmo não confiáveis, percebe-se

⁶ *Status da obra* é a indicação da situação da obra em determinado momento, podendo citar como exemplo: em execução, paralisada ou concluída.

que diferentes fontes de informações, de maneira que se complementem, são essenciais para o monitoramento e para a saúde do Programa.

Uma dessas possíveis fontes pode ser a social, entretanto, verificamos que apesar da existência de canais de comunicação entre a sociedade e o FNDE, a Autarquia não utiliza essa fonte de forma satisfatória em benefício dessa política pública.

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

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

Conforme identificado nessa pesquisa, hoje a participação do cidadão no Proinfância se dá por 3 diferentes canais, sendo eles: o Fala.BR, a ouvidoria do FNDE e o *website* transparência pública do Simec.

Ao estudar esses canais, bem como seus fluxos e demandas, percebe-se que o Fala.BR se mostrou uma importante ferramenta para o diálogo entre a sociedade e o FNDE em relação ao Proinfância, tendo 49 interações registradas em 2021 e 28 solicitações abertas no primeiro semestre de 2022. A maioria das demandas foram relacionadas a pedidos de informações sobre recursos financeiros, questionamentos sobre prováveis datas de conclusão das obras, realização de denúncias e compartilhamento de dados sobre a execução das obras.

Por seu turno, a ouvidoria do FNDE, apesar de disponibilizar diferentes canais de atendimento ao público e ter recebido quase 300 manifestações relacionadas a obras via serviço de informação ao cidadão em 2023 (FNDE, 2023b), por vezes, se mostrou de difícil acesso por parte da sociedade.

Entre os canais trabalhados pela ouvidoria verifica-se que a utilização dos correios pode ocasionar demora e ser oneroso ao requerente da informação; o atendimento telefônico, por ser uma via disponível somente em dias úteis, impossibilita o contato aos sábados e domingos, dias que geralmente as pessoas têm mais disponibilidade de tempo para realizar ligações; o atendimento presencial, por ser realizado somente em Brasília – DF, no edifício sede do FNDE, impossibilita que a maioria da população beneficiária do programa possa ter esse atendimento

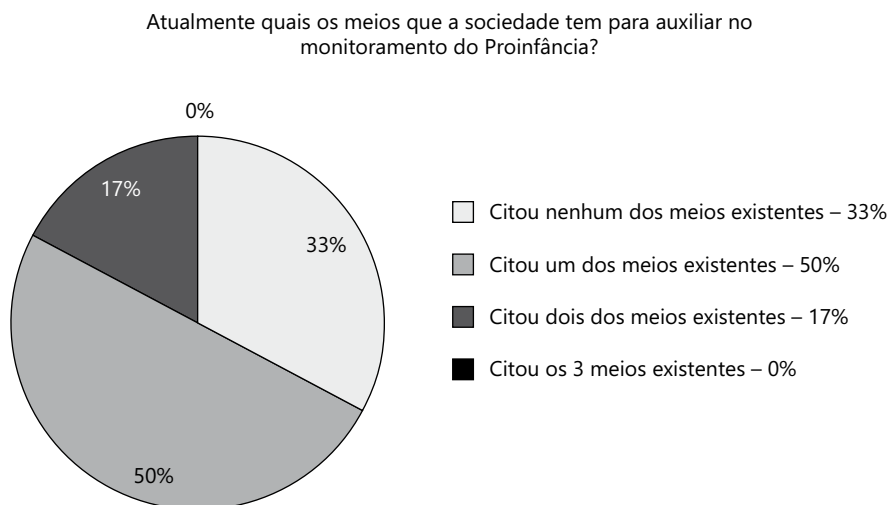
e, ao realizar a tentativa de utilização do Fale Conosco via portal do FNDE, em agosto de 2022, a ferramenta se mostrou inoperante.

Por fim, o portal transparência Pública do SIMEC, acessado via internet pelo endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>, revelou-se o meio mais fácil e rápido para qualquer pessoa obter as principais informações sobre a execução das creches. Os pontos negativos desse meio é que o portal é destinado exclusivamente para dar publicidade aos principais dados das obras cadastradas no SIMEC, inexistindo qualquer possibilidade de diálogo ou interação entre o cidadão e a Autarquia, como *chats* ou outro meio interativo. Além disso, por se tratar de um canal exclusivamente destinado a tornar os dados públicos, não há como a sociedade contribuir de alguma forma com informações sobre as obras em execução.

Portanto, percebe-se a necessidade de melhorias nos canais de comunicação destinados ao cidadão. Além disso, não basta ter canais, se eles não forem do conhecimento da sociedade.

O Gráfico 5 demonstra o conhecimento dos técnicos que realizam o monitoramento do Proinfância sobre quais são os meios que a sociedade tem para auxiliar no monitoramento do programa.

Gráfico 5 - Conhecimento dos técnicos do Proinfância sobre os canais de comunicação entre o cidadão e o FNDE



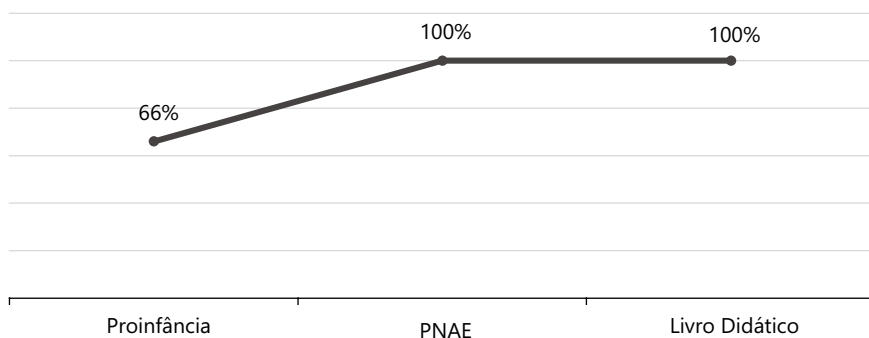
Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Da totalidade dos entrevistados, 33% não souberam citar sequer um canal de comunicação entre o cidadão e o FNDE, 50% citaram um canal, 17% citaram dois canais e nenhum técnico citou os 3 canais disponíveis.

Esses percentuais observados nas respostas da equipe que trabalha no monitoramento do Proinfância, ao serem comparados com as respostas dos entrevistados das demais áreas, que realizam o monitoramento de outros programas do FNDE, revelou que a equipe responsável pelo monitoramento do Proinfância foi a que menos se lembrou dos canais de comunicação existentes, conforme demonstrado no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Percentual de entrevistados por programa que souberam responder pelo menos um meio de comunicação entre a sociedade e o FNDE

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



Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Nesse sentido, alguns técnicos do Proinfância mencionaram que realmente os meios são pouco divulgados e que o monitoramento do Programa ainda está na fase embrionária quando se trata desse aspecto. Um dos entrevistados do Proinfância ainda acrescentou que se para ele que trabalha no FNDE esses meios são de baixo conhecimento, imagina para o cidadão. Percepção esta também compartilhada pelos entrevistados dos outros programas estudados.

Um colaborador do Pnae mencionou que a falta de conhecimento da sociedade vai muito além do fato de “não saber os meios disponíveis para participação”.

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

4 Considerações finais

Apesar do FNDE contar com um corpo técnico altamente qualificado e utilizar para o monitoramento do Proinfância um sistema informatizado de dados robusto (Simec), verificou-se que há necessidade de implementação de melhorias de forma a possibilitar um melhor acompanhamento da execução da Política Pública.

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

Entre as possíveis fontes e formas de monitoramento a serem implementadas, a social, com a participação da sociedade na coleta e no compartilhamento de dados, se mostra como uma potencial candidata no aprimoramento do monitoramento do Programa. Entretanto, como exposto nesse artigo, a atual participação da sociedade nessa Política Pública ainda é tímida e pouco contribui para o seu monitoramento.

Com isso, concluímos que essa valiosa participação do cidadão tende, a um custo módico, qualificar ainda mais o monitoramento, fomentando o *accountability*, aperfeiçoando a relação democrática do Programa e auxiliando na busca por melhores resultados.

Para que isso seja viável, é oportuno que a Instituição melhore os canais de comunicação entre a sociedade e a Entidade e aperfeiçoe seus processos internos de forma a melhor tratar as informações advindas da comunidade.

Além disso, é necessário a criação de novos meios que viabilizem a participação social, como exemplo:

- Instalação de espaços itinerantes, percorrendo as diferentes regiões do país, com técnicos do FNDE dos mais diversos programas realizando atendimento, recebendo denúncias, reclamações e sugestões da sociedade, compartilhando informações, publicitando os diferentes canais de interação com o público e incentivando a participação social no monitoramento dos programas educacionais.

- Criação de aplicativo que possibilite ao cidadão compartilhar fotografias e informações relacionadas às creches, possibilitando que a equipe de monitoramento do Proinfância possa trabalhar com dados e informações advindos da sociedade.
- Criação de conselhos sociais de monitoramento do Proinfância, assim como os existentes em programas como o Pnae, possibilitando uma maior participação social.
- Instauração de ciclo de eventos, audiências e seminários de forma a oportunizar o encontro e a troca de experiências entre os servidores do FNDE, os integrantes de Fóruns de Educação Infantil e a sociedade.

Ademais, para que o engajamento seja possível, o cidadão, de antemão, deve ter ciência de seus direitos. Além disso, também deve ter conhecimento das formas disponíveis para que ele possa participar do monitoramento dessas políticas.

Destarte, é oportuno ampliar e aprimorar a publicidade e a difusão dos canais destinados ao monitoramento do Proinfância. O FNDE poderá pensar em estratégias como:

- Disponibilizar no sítio da Instituição informações mais completas e voltadas para o cidadão. Além de inserir *links* convidando a comunidade a participar do monitoramento do Programa por meio dos canais de participação existentes.
- Prever no instrumento de pactuação a exigência de o Ente publicar e disponibilizar os canais de participação social em seus sites e redes sociais.
- Disponibilizar *QR Code*, de forma que o cidadão ao apontar a câmera de seu celular consiga ter acesso a informações sobre o Proinfância e as diferentes formas de monitoramento social do Programa.
- Criar personagens que representem o Proinfância e a participação social, de forma a gerar uma maior identificação com os valores das ações relacionadas ao monitoramento social, além de gerar um vínculo afetivo de interesse e empatia com o Programa.
- Disponibilizar vídeos explicativos em diferentes canais de comunicação, de forma que estimule a participação do cidadão no monitoramento do Proinfância.

- Reformular o modelo de placa de obra que fica localizada nas creches, de modo a conter além das informações já existentes, o convite para o cidadão participar do monitoramento daquela obra.
- Inserir nos livros distribuídos pelo PNLD, página com informações sobre modos de participação social nos diversos programas educacionais.
- Utilizar o *busdoor*⁷ dos ônibus do programa caminho da escola, também de gestão do FNDE, de forma a disseminar mais os canais de monitoramento social dos programas da Autarquia.

Dessa forma, entende-se que a implementação das estratégias propostas permitirá a melhoria das ações de monitoramento do Programa, por conseguinte, possibilitará tornar os resultados dessa política pública mais eficientes, eficazes e efetivos.

Ademais, acrescenta-se que as ações realizadas no âmbito do Proinfância, aqui propostas, poderão ser disseminadas em outros programas de gestão do FNDE, bem como nas demais políticas públicas federais, estaduais e municipais, ensejando um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania e contribuindo para a aproximação entre a sociedade e o Estado.

⁷Espaço utilizado para publicidade e propaganda localizado nas traseiras dos ônibus.

Participation of society in the monitoring of the Proinfância educational program

Abstract

Social participation in the monitoring of public policies has become part of the guidelines for good management. This research aimed to investigate society's participation in monitoring the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for Schools in the Public Early Childhood Education Network - Proinfância, created to guarantee children access to early childhood education. Through the analysis of the Program's monitoring systems, documents and semi-structured interviews applied to technicians from the National Education Development Fund – FNDE and participants from the Child Education Forum, it was identified the low participation of society in the monitoring of the Program and adversities in the data used in monitoring the construction of daycare centers. Thus, aiming to enhance social participation and improve of Proinfância, this work presents proposals to be integrated into this process.

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

Participación de la sociedad en el seguimiento del programa educativo Proinfância

Resumen

La participación social en el seguimiento de las políticas públicas se ha convertido en parte de los lineamientos de una buena gestión. Esta investigación tuvo como objetivo investigar la participación de la sociedad en el seguimiento del Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamientos de la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil - Proinfância, creado para garantizar el acceso de los niños a la educación infantil. A través del análisis de los sistemas de seguimiento del Programa, análisis de documentos y análisis de entrevistas semiestructuradas aplicadas a técnicos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación - FNDE y participantes del Foro de Educación Infantil, se verificó la baja participación de la sociedad en el seguimiento del Programa y adversidades en los datos utilizados para el seguimiento de la construcción de las guarderías. Así, con el objetivo de una mayor participación social y la mejora de Proinfância, este trabajo presenta propuestas para ser implementadas en este proceso.

Palabras clave: Educación. Proinfância. Seguimiento Social. Política Pública.

Referências

ANTICO, C.; REIS, M. S. Desenvolvendo capacidades de monitoramento e avaliação de políticas públicas: a experiência recente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. *Revista Brasileira de Avaliação*, Brasília, DF, n. 5, p. 104-113, jan./jun. 2013.

ARANDA, M. A. M.; RODRIGUES, E. S. S.; MILITÃO, S. C. N. Monitoramento e avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. *Educação em Revista*, Curitiba, v. 36, e69767, 2020. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.69767>

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

BARRADAS, L. M. O Proinfância e a Meta 1 do PNE: políticas públicas em direções contrárias. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

BATAGLIA, M. B.; FARRANHA, A. C. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. *Interfaces Científicas*, Aracajú, v. 6, n. 3, p. 27-42, jun. 2018. <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2018v6n3p27-42>

BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 nov. 1968.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

CRUZ, R. L. S. *Transparência pública no Brasil: As tecnologias de informação e comunicação como possíveis ferramentas de controle social dos gastos públicos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2020.

ESPÍRITO SANTO, I. P. *Participação social nas diretrizes de gestão e manejo da estação ecológica de águas emendadas*. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE . Proinfância. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>. Acesso em: 27 fev.2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Relatório de dias sem vistorias. Brasília, DF, 2024c. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/obras2/obras2.php?modulo=relatorio/relatorio_geral&acao=A. Acesso em: 20 jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Relatório de ouvidoria de 2023. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/relatorios-anuais-de-gestao/relatorio-ouvidoria-2023/view Acesso em: 19 jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Relatório de recursos financeiros transferidos para os entes no Proinfância. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://simec.mec.gov.br/obras2/obras2.php?modulo=relatorio/relatorioPagamentos&acao=A>. Acesso em: 20 jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE . Relatório empresas de supervisão. Brasília, DF, 2024d. Disponível em: <https://simec.mec.gov.br/obras2/obras2.php?modulo=principal/listaEmpreendimentoEmpresa&acao=A>. Acesso em: 10 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. PNE – meta 01. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGRhNzVkNzctMmJlNi00YWQxLTg3NGEtMTJjYTEwM2ViMmY0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWw4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 8 jun. 2024.

JANUZZI, P. M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Avaliação*, Brasília, DF, v. 5, p. 4-27, 2013. <https://doi.org/10.4322/rbma201305002>

KRUG, S. B. F. *et al.* Participação social no planejamento e monitoramento de políticas de saúde em município do Rio Grande do Sul: um estudo com lideranças comunitárias. *Revista Saúde e Transformação Social*, Florianópolis, v.11, n.2, p. 87-97, 2020.

LIMA, R. V.; SCHMIDT, C. O direito de acesso à informação pública e a política de participação social. In: *POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: CONGRESSO, 3.*, Bertioga. *Anais[...]*. Bertioga: Fundação Costa Norte, Faculdade Bertioga, 2019. p. 140-158.

MILHOMEM, C. L. A gestão de riscos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

RE, T. D. Gerenciamento da qualidade no processo de monitoramento de obras públicas: Uma proposta metodológica para as obras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Dissertação (Mestrado em Estruturas e Construção Civil) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

SANTOS, K. S., *et al.* O uso de triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 655-664, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.12302018>

SELLERA, P. E. G., *et al.* Monitoramento e avaliação dos atributos da Atenção Primária à Saúde em nível nacional: novos desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020254.36942019>

SILVA, C. G., *et al.* Cidadania e educação fiscal: a participação social na destinação dos tributos. *Revista Científica da Faculdade de Educação e Meio Ambiente*, Ariquemes, v. 12, n. edispsdir, p. 243-259, dez. 2021.

SILVA, C. G. P.; TARDIN, N. A educação como instrumento de controle social e monitoramento da transparência fiscal. *Revista Reuna*, Belo Horizonte, v. 24, n. 4, p. 22-43, out./dez. 2019. <https://doi.org/10.21714/2179-8834/2019v24n4p22-43>

SOUSA, J. R.; SANTOS, S. C. M. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora, v. 10, n. 2, p. 1396-1416, jul.-dez. 2020. <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>



Informações sobre os autores

André Ricardo Dias Lima Mendes: Mestre em Educação. Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Contato: andrezeck@yahoo.com.br

Girlene Ribeiro de Jesus: Doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília. Contato: girlene@unb.br

Contribuição dos autores: André Ricardo Dias Lima Mendes - Concepção do artigo, coleta de dados, realização das entrevistas, elaboração do manuscrito, redação da metodologia, redação da revisão de literatura, análise e discussão de resultados e conclusões. Girlene Ribeiro de Jesus - Concepção do artigo, elaboração do manuscrito, redação da metodologia, redação da revisão de literatura, análise e discussão dos resultados e conclusões.

Dados: Todo o conjunto de dados está publicado no [harvard.edu](https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/DBMRDS) e pode ser acessado por meio do DOI <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/DBMRDS>

Conflitos de interesse: Os autores declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).