



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

Rita de Cassia Cardoso da Mota

**O MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR):
UM ESTUDO DAS AÇÕES DE AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS ESCOLARES E
EQUIPAMENTOS**

**BRASÍLIA - DF
2023**

Rita de Cassia Cardoso da Mota

**O MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR):
UM ESTUDO DAS AÇÕES DE AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS ESCOLARES E
EQUIPAMENTOS**

Dissertação apresentada como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestra em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu

**BRASÍLIA - DF
2023**

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

GM917m de Cassia Cardoso da Mota, Rita
O MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UM
ESTUDO DAS AÇÕES DE AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS ESCOLARES E
EQUIPAMENTOS / Rita de Cassia Cardoso da Mota; orientador
Lucijane Monteiro de Abreu. -- Brasília, 2023.
194 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) --
Universidade de Brasília, 2023.

1. Monitoramento. 2. Políticas Públicas. 3. Plano de Ações
Articuladas. I. Monteiro de Abreu, Lucijane, orient. II.
Título.

Rita de Cassia Cardoso da Mota

**O MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR):
UM ESTUDO DAS AÇÕES DE AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS ESCOLARES E
EQUIPAMENTOS**

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu
Faculdade de Planaltina
Universidade de Brasília
Orientadora/Presidente

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi
Faculdade de Planaltina
Universidade de Brasília
Membro Interno

Profa. Dra. Andreia Couto Ribeiro
Universidade Católica de Brasília
Membro Externo

Ao meu pai José Cardoso da Mota Filho e minha mãe Nair Cunha Cardoso (*in memoriam*), pela dedicação e esforços de uma vida inteira por acreditarem e anteverem momentos como este, exemplos de vida e ao meu neto Bernardo.

AGRADECIMENTOS

“Que darei ao Senhor por todos os seus benefícios para comigo?” – Sl. 116:12

Todo meu louvor e gratidão sem fim, a Deus pela realização deste trabalho, pois é Ele quem opera em nós o querer e o efetuar.

Aos meus queridos, Toninho, Vitor e Ítalo, por sempre estarem por perto, por incentivar, por compreender e me apoiarem incondicionalmente.

Aos meus irmãos por se alegrarem comigo por esta conquista.

Aos demais familiares e amigos de perto e de longe pelo incentivo na busca desse objetivo e pelas orações.

À minha orientadora Professora Lucijane, pelo profissionalismo, dedicação e paciência. Minha gratidão por seus ensinamentos, por acompanhar com atenção cada passo, por me ouvir, e trazer orientações valiosas na condução desta pesquisa.

Aos membros da banca examinadora, Professor Mauro e Dra. Andreia, com suas importantes contribuições para a construção deste trabalho.

A todos os professores por compartilhar seu conhecimento e contribuírem para nosso crescimento profissional e acadêmico.

Minha gratidão aos colegas Cecília, Elivaldo, Fabrícia, Júlio, Maísa, Natércia, Patrícia, Pricila e, Ricardo pelo companheirismo, doando seu tempo e colaboração, sempre que precisei, valeu muito. Em especial Andreia Rodrigues da Silva, companheira de jornada, grande ajudadora, sempre disponível para auxiliar e dividir experiências. E a Aristides, sempre pronto, atencioso e paciente, obrigada por tudo.

Aos colegas do FNDE pelo incentivo, colaboração, pela força e pela torcida.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, pela oportunidade de viver este momento, acrescentar conhecimentos e experiências.

A grande finalidade do conhecimento não é conhecer, mas agir.

Thomas Henry Huxley

Feliz o homem que acha sabedoria e o homem que adquire conhecimento. Mais preciosa é do que pérolas, e tudo o que pode desejar não é comparável a ela

Bíblia Sagrada - Prov. 3: 13-15.

RESUMO

O Plano de Ações Articuladas - PAR, foi proposto em 2007 como um instrumento para descentralizar as ações e recursos da União aos entes federados no sentido de melhorar a qualidade, eficiência e equidade na implementação de políticas educacionais. As políticas públicas, neste caso, têm a finalidade de orientar a atuação governamental para um objetivo comum. Em países como o Brasil com tantas desigualdades inter e intrarregional, pelas condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, é particularmente importante para as políticas públicas, como o PAR. Assim, saber se as providências ou ações adotadas resolveram os problemas que as deram causa, é primordial conhecer dos resultados. Essa possibilidade está ligada ao monitoramento e avaliação uma vez que produzem evidências sobre a efetividade ou não das políticas públicas. O presente trabalho consiste em um estudo de caso de abordagem qualitativa e objetiva descrever sobre o monitoramento do PAR, realizado pelo FNDE, por meio da Coordenação de Monitoramento e Avaliação – Comap, utilizando análise documental, observação direta, entrevista semiestruturada e questionários aos Secretários estaduais de Educação, aos gestores municipais dos estados de São Paulo e Sergipe, cujos resultados confirmaram disparidades entre estas unidades federadas, bem como suas dificuldades e limitações para executar os recursos do PAR. 100% dos municípios brasileiros, incluindo São Paulo e Sergipe, valem-se do Programa para atender suas necessidades educacionais. Conclui com base nos resultados que o modelo de monitoramento adotado pela Comap/FNDE, está distante dos parâmetros da literatura, considerando a forma como são desenvolvidas as atividades, procedimentos presenciais com foco no aspecto físico-financeiro e a descontinuidade verificadas nas ações, caracterizando-o como pontual e esporádico, somada à ausência de indicadores. Estruturalmente a coordenação tem posição vertical, dando-lhe condição de subordinação e privada de autonomia para decisões e ações ligadas ao ato de monitorar. Ao contrário, conformando ao problema de pesquisa, fica respondido considerando a importância do monitoramento para aprimorar as ações do PAR que tem lugar à medida em que são consideradas as proposições para sua execução por meio de procedimentos contínuos, rotineiros e sistemáticos, bom uso das informações e de indicadores para explorar o seu potencial de gerar conhecimento, garantindo-lhe o caráter de intervenção para maior efetividade, aprendizagem organizacional, melhoria na gestão e fortalecimento da ação pública.

Palavras-chave: Monitoramento. Políticas Públicas. Plano de Ações Articuladas.

ABSTRACT

The Joint Action Plan (PAR) was proposed in 2007 as an instrument to decentralize the actions and resources of the Union to the federated entities to improve the quality, efficiency, and equity in the implementation of educational policies. Public policies, in this case, have the purpose of guiding governmental actions towards a common objective. In countries like Brazil, with so many inter and intra-regional inequalities, due to the economic conditions of the federated entities and the distribution of competencies foreseen constitutionally, it is particularly important for public policies such as PAR. Thus, to know if the measures or actions adopted have solved the problems that caused them, it is essential to know the results. This possibility is linked to monitoring and evaluation as they produce evidence about the effectiveness or otherwise of public policies. This work is a case study of qualitative approach and aims to describe the monitoring of PAR, carried out by the FNDE, through the Coordination of Monitoring and Evaluation - Comap, using documentary analysis, direct observation, semi-structured interviews and questionnaires to state Secretaries of Education, municipal managers of the states of São Paulo and Sergipe, whose results confirmed disparities between these federated units, as well as their difficulties and limitations to execute the resources of PAR. 100% of Brazilian municipalities, including São Paulo and Sergipe, use the Program to meet their educational needs. It concludes based on the results that the monitoring model adopted by Comap/FNDE is far from the parameters in the literature, considering the way activities are developed, face-to-face procedures focused on the physical-financial aspect and the discontinuity verified in the actions, characterizing it as punctual and sporadic, added to the absence of indicators. Structurally the coordination has a vertical position, giving it a condition of subordination and deprived of autonomy for decisions and actions related to the act of monitoring. On the contrary, conforming to the research problem, it is answered considering the importance of monitoring to improve the actions of PAR that takes place to the extent that the proposals for its implementation are considered through continuous, routine and systematic procedures, good use of information and indicators to explore its potential to generate knowledge, ensuring the character of intervention for greater effectiveness, organizational learning, improvement in management and strengthening of public action.

Keywords: Monitoring. Public Policies. Articulated Actions Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	58
Figura 2 - Estrutura Organizacional do MEC	91
Figura 3 - Organograma do FNDE	92
Figura 4 – Organograma da DIGAP	102
Figura 5 – Mobiliário Escolar	105
Figura 6 - Diagrama do ciclo do monitoramento da Comap	113
Figura 7 - Posição estrutural da COMAP	129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Repasse de recursos	30
Gráfico 2 - Termos vigentes desde 2012 PAR 2 por Estado	160
Gráfico 3 - Termos vigentes PAR 3 por Estado	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Termos vigentes desde 2012 do PAR 2	159
Tabela 2 - Termos vigentes desde 2018 do PAR 3	161

LISTA DE QUADROS

<u>QUADRO</u>	<u>PÁG.</u>
Quadro 1 - Artigos selecionados	80
Quadro 2 - Indicadores que evidenciam a desigualdade educacional entre São Paulo e Sergipe	98
Quadro 3 - Relatórios de monitoramento para análise	109
Quadro 4 - Elementos teóricos para caracterização e análise do processo de monitoramento da COMAP	115
Quadro 5 - Participantes das Entrevistas	118

LISTA DE SIGLAS

A&M - Avaliação e Monitoramento

CGPES - Coordenação-Geral de Programas Especiais

CGU - Controladoria Geral da União

COMAP – Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas

DIGAP - Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre a Produção Industrial

IR - Imposto de Renda

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC - Ministério da Educação

MPU - Ministério Público da União

ODS - Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAR - Plano de Ações Articuladas

PIB - Produto Interno Bruto

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PF - Polícia Federal

PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNE - Plano Nacional de Educação

SAGI – Secretaria de Avaliação e gestão da informação

SEB - Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SME - Secretaria Municipal de Educação

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

TCU - Tribunal de Contas da União

UnB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Formulação do Problema de Pesquisa	24
Objetivos	27
Justificativa	28
1. REFERENCIAL TEÓRICO	32
1.1. Federalismo	32
<i>1.1.1. O Federalismo Brasileiro</i>	<i>34</i>
1.2. Redemocratização e Descentralização	38
1.3. Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social	44
1.4. Regime de Colaboração/Cooperação	48
1.5. Políticas Públicas	52
<i>1.5.1. Ciclo de Políticas (Policy Cycle)</i>	<i>56</i>
<i>1.5.2. Financiamento Educacional</i>	<i>62</i>
1.6. Monitoramento	65
<i>1.6.1. Como são monitoradas as políticas públicas no Brasil</i>	<i>70</i>
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	80
2.1 O Monitoramento de Programas	80
<i>2.1.1. O Plano de Ações Articuladas – PAR</i>	<i>83</i>
2.2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	91
2.3. Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas (Comap)	92
3. METODOLOGIA	96
3.1. Tipo de pesquisa	96

3.2. Caracterização dos ambientes	98
<i>3.2.1. Localidades estudadas</i>	98
3.3. Participantes da pesquisa	100
<i>3.3.1. Municípios dos estados de São Paulo e Sergipe</i>	101
<i>3.3.2. Gestores e Técnicos da Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas - COMAP</i>	102
3.4. Instrumentos de coleta de dados	106
3.5. Análise de Dados	109
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	111
4.1. Do modelo de monitoramento	118
4.2. Do foco	126
4.3. Da estrutura, horizontal ou vertical	129
4.4. Do tratamento da informação	133
4.5. Dos indicadores	141
4.6. Da contribuição do monitoramento	143
4.7. Da comparação proposta	148
4.8. Avaliação do PAR como política para promover a educação de qualidade e sobre o seu desenho	151
4.9. Sobre a estruturação local do sistema de ensino e do plano municipal de educação, limitações para executar e sucessivas prorrogações	152
4.10. Troca de informações, comunicação entre as áreas locais envolvidas, se recebeu ou não visita técnica do FNDE como avalia a visita, se recebeu. Como é o acompanhamento local do PAR	154

4.11. Periodicidade de capacitação nas entidades executoras, iniciativa, clareza da legislação que estabelece critérios para a aplicação dos recursos e nível de conhecimento da equipe local	156
4.12. Conhece os canais de comunicação do FNDE e como avalia	158
CONCLUSÃO	164
REFERÊNCIAS	170
APÊNDICES	185
ANEXOS	193

INTRODUÇÃO

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 4, constante da agenda mundial (Agenda 2030) criada em 2015, proposta pela Organização das Nações Unidas – ONU, propõe assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (PNUD, 2015).

Como direito social, está contido no ideal da educação o desenvolvimento do cidadão e sua inclusão, por conseguinte contribuir para o desenvolvimento social e econômico dos países, possibilitando uma sociedade mais igualitária, e ao indivíduo conquistar crescimento e preparo, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Para Oliveira e Sousa (2010), o direito à educação, pressupõe igualdade de condições para todos, entretanto, o arranjo federativo brasileiro é bastante desigual, e em face desse viés, a adoção de medidas no sentido de combater estas desigualdades torna-se necessária, e para este tipo de estrutura de governo as políticas públicas é de particular importância, uma vez que interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade.

Assim, ações são envidadas pelos governos para que o desenvolvimento do capital humano encontre mais possibilidades e oportunidades no âmbito das políticas públicas, especialmente as voltadas à educação.

A partir da Constituição de 1988 e as mudanças ocorridas na década de 1990, foi redefinido o papel do estado, com distribuição de competências entre os entes federados (Art. 211) e introduziu movimentos de descentralizações administrativas da gestão educacional, seguida da publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9394/96) que reafirmou o direito à educação, estabeleceu os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Esse regime de colaboração pode ser traduzido por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) uma vez trata-se de uma iniciativa do governo federal para conceder aos entes subnacionais apoio técnico e financeiro a partir do diagnóstico da sua rede educacional, sendo

que deste decorrem as ações que receberão os investimentos para manutenção e melhoria da educação básica e assim o PAR insere-se na ação governamental como um instrumento para descentralizar as ações e recursos da União aos demais entes federados no intuito de melhorar a qualidade, eficiência e equidade na implementação de políticas educacionais (AURELIANO; QUEIROZ, 2018).

Estas ações são implementadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com o objetivo de renovar e padronizar os mobiliários das escolas no país, garantindo qualidade e conforto, propiciando um ambiente mais atrativo e agradável para estudantes e professores nas salas de aula, contribuindo para a permanência dos alunos nas escolas, favorecendo o processo da ensino-aprendizagem e a educação com qualidade.

Um programa com tal articulação entre os entes federados é propício e essencial num território como o brasileiro pela sua extensão e pelo seu histórico de desigualdade, principalmente. E, portanto, essa distribuição de recursos tem vistas em objetivos e metas traçadas pelo programa, e sem a devida coordenação e responsabilidade por parte desses entes a aplicação dos recursos pode impactar negativamente os resultados pretendidos, além do mais a manutenção e o desenvolvimento da educação estão condicionados ao comprometimento com a utilização desses recursos pelas administrações locais, no sentido de que a sua devida destinação seja assegurada.

Um caminho que se mostra aberto e apropriado a contribuir para este propósito, considerando suas funcionalidades é o monitoramento, pois consiste em acompanhar a execução dos programas e políticas públicas, no sentido de averiguar se as metas propostas e os objetivos pretendidos estão sendo alcançados de acordo com o planejado inicialmente. Constituindo-se, portanto, numa importante ferramenta da gestão de políticas públicas, mediante o acompanhamento contínuo ou periódico das ações (BRASIL, 2016).

A partir da concepção de Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), Pereira (2017) o monitoramento de uma política se fundamenta na análise sistemática de dados e informações sobre a execução do programa, comparando objetivos e metas traçados previamente, com vistas à correção de eventuais desvios no processo e gerando informações para a sua gestão. Indica ainda que a condução do processo deve ocorrer no âmbito da gestão da política pública, e destaca os indicadores como instrumento central nesse processo.

Vale ressaltar a importância de o monitoramento dispor de informações de qualidade, seguras e completas que permitam ao gestor interpretar uma situação inadequada ou indesejada no transcurso do programa implementado. Essa possibilidade decorre de ações contínuas durante a implementação, podendo controlar a entrega de serviços, prazos e metas. Ao contrário a fragmentação e a falta de metodologias de análise interferem significativamente no propósito da informação para a tomada de decisão.

De acordo com Brasileiro (2012) o uso de na gestão de políticas públicas não é prática comum no Brasil, contudo, o monitoramento de políticas públicas é uma atividade que demanda o uso intensivo de informação, que no contexto de organizações públicas ou privadas tem sido considerada um ativo, e como tal, precisa ser gerenciada ou administrada.

Há que reforçar a importância e valor da informação, especialmente no âmbito do Estado, pelo imperativo da publicização, da prestação de contas, da transparência, do monopólio da codificação oficial etc. como razões políticas e de poder, acrescenta ainda este valor do ponto de vista organizacional, ao buscar eficiência e eficácia de suas atividades, na tentativa de exercer uma administração voltada para atender a cidadania e o desenvolvimento econômico e social, em oposição a uma administração burocrática, rígida e ineficiente (MALIN, 2006 apud BRASILEIRO, 2012).

O Estado moderno, por natureza, atua como agente de geração, recepção e agregação de informações (MALIN, 2006 apud BRASILEIRO, 2012). E, portanto, um dos grandes desafios em relação aos sistemas de avaliação e monitoramento é assegurar a qualidade da informação (LIMA, 2010 *apud* Brasileiro, 2012), além disso Pereira (2017) complementa que para o aprimoramento dos mecanismos e práticas de monitoramento de políticas públicas, é necessário ainda, alocar recursos, fortalecer institucionalmente essas práticas e proceder à análise contínua dos processos de implementação. Ressaltando a importância de aprimorar conceitos e metodologias, segundo o autor, os estudos acadêmicos se constituem num potencial de colaboração com a Gestão Pública, neste aspecto.

Compartilha desse entendimento, Junior (2015), que enxerga o monitoramento como uma atividade contínua, sistemática e tempestiva, é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira, e que deve ser voltado ao aprendizado institucional com base em registros, análises e interpretação da realidade de implementação e execução das políticas públicas, produzindo informações que vão,

tempestivamente, subsidiar o processo de tomada de decisões pelas instâncias deliberativas de governo.

Sinalizando um avanço, segundo Pereira (2017), afirma que no Brasil, os últimos anos foram marcados por relevantes avanços como: fortalecimento institucional e ampliação do escopo de avaliação e monitoramento no âmbito governamental, resultante de um processo crescente de incorporação de valores gerencialistas na administração pública brasileira desde a década de 1990, da ampliação do escopo de políticas sociais, da verificação da eficiência na alocação de recursos e sua efetividade.

Essa ampliação reforça a compreensão do forte caráter de intervenção do qual o monitoramento deve ser dotado, indicando como desejável que sua operacionalização seja conduzida por parte da gestão que está implementando a política, de modo sejam dadas condições favoráveis à contínua revisão e mudanças voltadas para a melhoria do desempenho do programa e da sua gestão (PEREIRA, 2017).

Este trabalho de dissertação é resultado de pesquisa de Mestrado Profissional na área de Gestão Pública, cujo objetivo é analisar o monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR), no tocante às ações de aquisição de equipamentos e mobiliários escolares e infantis (Proinfância).

Neste seguimento a pesquisa terá por base os estudos de Jannuzzi (2011, 2014), Garcia (2001), Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), Pereira, 2017, Oliveira e Passador (2019), Brasileiro (2012). Além disso, trazer a contribuição da percepção e experiência dos especialistas da área (do FNDE), para melhorias no programa.

Este estudo vai abordar o monitoramento das iniciativas propostas para promover a qualidade da educação, financiadas e executadas pelo FNDE, por meio do PAR, mais especificamente, as ações para provisão das unidades escolares municipais e estaduais de equipamentos e mobiliário escolares e infantis (Proinfância), cujo acompanhamento é feito de acordo com o Plano Anual de Monitoramento, elaborado e executado pela Coordenação de Avaliação e Monitoramento de Programas - COMAP/FNDE. A pesquisa vai abranger a verificação da distribuição e execução de recursos para aquisição destes bens em duas unidades da federação com níveis consideráveis de desigualdades educacionais e sociais.

De acordo com o repasse histórico do mobiliário escolar, trazido por Paraizo (2009, p. 49) a tentativa de padronização do mobiliário escolar ocorreu nos meados dos anos 70. Esta década é marcada, no âmbito federal pela sistematização e padronização de critérios para uma metodologia

de projetos escolares. É criado o Centro Brasileiro de Construções e Equipamentos Escolares - CEBRACE, por uma iniciativa do MEC, que oferecia “um modelo para caracterização dos principais aspectos a serem considerados na elaboração, avaliação e aprovação dos projetos escolares”.

Durante o desenvolvimento do modelo do Cebrace-MEC, em parceria com o Instituto de Desenho Industrial do Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, fundamentado em pesquisas próprias, em normas internacionais e em estatísticas do IBGE, gerando também uma série de recomendações técnicas. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo - IPT, participou dessa pesquisa testando o modelo. Paraizo (2009) informa ainda que estas normas passaram por uma revisão em 2003, e a norma 14007 foi incorporada na norma 14006, formando uma única referência.

O mobiliário não pode ser discutido fora de um contexto amplo do aprendizado e da educação, pois trata-se de elemento de apoio ao processo de ensino, que vai proporcionar ao aluno conforto físico e psicológico que vão influenciar diretamente no rendimento da aprendizagem. (BRASIL, 1999).

Conforme ressalta Chiapeta, (2010) a utilização de equipamento e mobiliário adequado é um importante apoio à eficiência dos métodos pedagógicos, conseqüentemente, da aprendizagem.

A aquisição do mobiliário escolar, é também uma ação do FNDE, que tem por objetivo renovar e padronizar os mobiliários das escolas no país, garantindo qualidade e conforto para estudantes e professores nas salas de aula e contribuindo para a permanência dos alunos nas escolas.

O objeto das ações tratadas nesta pesquisa irá se restringir ao mobiliário e equipamentos utilizados em sala de aula, que tem o propósito de proporcionar um ambiente adequado e confortável a estudantes e professores e favorecer o processo ensino-aprendizagem.

Com vistas no objetivo proposto, esta dissertação foi estruturada em 5 capítulos. O primeiro traz a introdução, o problema de pesquisa, os objetivos propostos e a justificativa quanto à relevância desta pesquisa. O segundo capítulo trata do referencial teórico utilizado para embasar este estudo. De forma breve aborda o federalismo, descentralização, regime de cooperação, buscando por meio de uma trajetória histórica e conceitual entender a relação entre o governo central e os entes federados, na combinação das competências da União e dos Estados, Municípios e Distrito Federal e a forma de colaboração para desenvolver as políticas públicas

educacionais. No terceiro capítulo são contextualizados o PAR como uma proposta de financiamento da educação dos entes federados, a partir de um modelo de planejamento buscando modificar sua realidade local, com ações para a efetivação de uma educação de qualidade. O quarto capítulo trata da metodologia utilizada para o desenvolvimento dessa pesquisa, que foi o estudo de caso, apresenta a natureza, o objeto de estudo, os participantes envolvidos, os instrumentos de coleta e as formas de análise de dados.

Na sequência do trabalho são apresentados os resultados da pesquisa, obtidos com o estudo dessa temática, a discussão das análises realizadas. Dividido em seções, com a finalidade de explorar os objetivos específicos apresentados no trabalho.

E por fim, tem-se as considerações finais com constatações, limitações de pesquisa, sugestões e as referências utilizadas neste trabalho.

Formulação do Problema de Pesquisa

As políticas públicas consistem em intervenções complexas e mediadas por diversos atores e interesses. De maneira sintética, Justen e Frota (2016) as definem como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos além da soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Para Souza (2005 apud JUSTEN; FROTA, 2016), as políticas públicas são um ramo da ciência política que permite entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Tendo em vista que o surgimento das políticas ocorre no campo das ideias e na construção dos discursos, sua interpretação é influenciada pela visão de mundo dos atores envolvidos no processo, conforme coloca Guerra e Morais (2017) a política pública abarca uma perspectiva de manifestação de ações governamentais, nas quais se inserem também mutações na realidade social em que os sujeitos políticos estão inseridos e envolvidos nas deliberações políticas.

Souza (2006, p. 67) compreende a política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos

democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Na articulação entre os conceitos de Dye (1984) e Lowi (1966), Azevedo (2003, p. 38) definiu, de forma bem didática, que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

Neste contexto podemos dizer então que políticas públicas educacionais é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer para a educação. Porém, educação é um conceito bastante amplo para se tratar das políticas educacionais, equivalendo dizer que estas políticas são um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar (OLIVEIRA, 2010).

Para Oliveira (2010) é importante fazer essa observação, uma vez que educação vai além do ambiente escolar. “Tudo o que se aprende socialmente – na família, na igreja, na escola, no trabalho, na rua, no teatro etc. –, resultado do ensino, da observação, da repetição, reprodução, inculcação, é educação. Porém, a educação só é escolar quando ela for passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas”. O autor assevera ainda que é imprescindível “a existência de um ambiente próprio do fazer educacional, que é a escola, que funciona como uma comunidade, articulando partes distintas de um processo complexo: alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Estado (enquanto sociedade política que define o sistema através de políticas públicas)”. Ademais, nesse contexto têm-se “a relação das políticas públicas educacionais e as decisões do governo que refletem no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem “e que, de maneira geral, podem resultar em metas, programas e ações. Estas decisões envolvem, dentre outras: infraestrutura escolar, contratação e capacitação de profissionais, valorização profissional, matriz curricular, material pedagógico, gestão escolar, provisão de mobiliário e equipamentos, traduzindo num conjunto de elementos essenciais ao funcionamento da escola.

De um modo geral, as políticas públicas educacionais implementadas no âmbito escolar vêm sendo atreladas, dentre outras ações, à modernização da sociedade. Desse modo, surge a necessidade de entender a concepção e a influência das políticas públicas educacionais, na tentativa de possibilitar a compreensão de sua finalidade e da concretude no âmbito escolar, bem como as implicações nesse espaço (GUERRA; MORAIS, 2017).

Justen e Frota (2016) consideram que, as definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas. Refletem na economia e nas sociedades e fundamenta as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. No campo educacional, dentre os muitos desafios presentes na gestão educacional, está o de conhecer a real situação de cada rede e definir políticas públicas de educação que modifiquem positivamente tal realidade.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) como iniciativa do governo federal apoia técnica e financeiramente aos entes subnacionais mediante diagnóstico da sua rede educacional, com investimentos para manutenção e melhoria da educação básica. Pode ser caracterizado como um plano estratégico de caráter plurianual, mediante regime de colaboração/cooperação, para melhorar as condições de acesso e permanência na escola, bem como o desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação (BRASIL, 2007).

É na administração municipal que se apresentam os problemas mais recorrentes do cotidiano das pessoas, logo, o município precisa desenvolver políticas públicas de interesse do cidadão, e para tanto depende de recursos públicos disponibilizados pela União para cumprir suas obrigações perante a sociedade, assumindo a responsabilidade pelas políticas sociais. Quando se sabe que essas políticas (de educação inclusive) para serem exequíveis dependem de recursos e impactam no orçamento de muitos municípios deste país (ASSIS; QUEIROZ, 2016, p. 111).

Tão essencial quanto investir, é mensurar a política. No campo das políticas educacionais, de acordo com Rezende e Jannuzzi (2014) há algum tempo, estão em vigor diversos indicadores construídos para acompanhar e monitorar a situação da educação. O IDEB foi operacionalizado em 2007 como um indicador de qualidade educacional, utilizado para orientar no planejamento de políticas públicas educacionais nos diferentes entes federativos [...] (ALMEIDA et al., 2013). O cálculo é feito a partir de taxas de aprovação e repetência, evasão e desempenho obtido pelos alunos, podendo o cálculo ser realizado para escola, município, unidade da federação, região e Brasil.

O PAR, inserido no contexto da abertura democrática nos anos 80 como um instrumento para descentralizar as ações e recursos da União aos demais entes federados, busca melhorar a qualidade, eficiência e equidade na implementação de políticas educacionais (AURELIANO; QUEIROZ, 2018) e favoreceu a descentralização. Com a promulgação da constituição de 1988 foi expressiva a descentralização de recursos tributários e do poder político do Brasil (SOUZA,

1998) que veio a ter papel relevante em face do compromisso com a institucionalização de valores democráticos.

Para tudo (ou quase tudo) que pensamos fazer precisamos de recursos, em especial financeiros, logo fica fácil imaginar, em se tratando de educação, o que representa os recursos para sua manutenção. A Carta Magna estabeleceu um direcionamento claro para a municipalização das políticas públicas e sociais, estipulando, por sua vez, garantia de recursos e regimes de colaboração entre as esferas de governo para a consecução das novas incumbências (CASTRO; DUARTE, 2008). Tal fato evidencia a importância dada à educação como um direito social (art. 6º), e de igual modo custear com a finalidade de oportunizar uma educação de qualidade (a todos) e combater as desigualdades, portanto, a estabelece (art. 205) como dever do Estado.

Essa garantia de recursos pela constituição não é suficiente, é preciso gastar de maneira eficiente, pois trata-se de um complexo processo com vistas à mudança de patamar. Sendo necessário e importante, portanto, estabelecer um processo contínuo e sistemático de acompanhamento com o objetivo de assegurar a boa aplicação dos recursos, aqui entendida como o uso devido nas ações pactuadas (no PAR), conforme preceituar os atos normativo, e que tais investimentos estarão alinhados aos objetivos pretendidos com o programa.

Com base no exposto e considerando a dinâmica do PAR, que envolve descentralização de recursos financeiros e autonomia de estados, municípios e o Distrito Federal para decidir sobre seu sistema de ensino, este estudo busca responder à seguinte questão: Como ações efetivas de monitoramento, no sentido de acompanhar as iniciativas de prover mobiliários e equipamentos para as escolas, a fim de quantificar as necessidades, novas e de reposição, os desafios e as dificuldades, podem subsidiar o aprimoramento do sistema do PAR?

Diante do questionamento referente as ações pactuadas por meio do programa educacional citado, foram propostos os seguintes objetivos para este estudo:

Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as ações de monitoramento no processo de aquisição, distribuição e utilização dos equipamentos e mobiliários escolares, durante a execução

dos projetos e avaliar sua contribuição para o alcance dos resultados pretendidos e para otimização da aplicação dos recursos disponibilizados pelo PAR.

Os objetivos específicos são:

1. Investigar as etapas e variáveis do processo de monitoramento realizado em políticas públicas no Brasil;
2. Analisar e identificar como são realizadas as ações do monitoramento de projetos educacionais previstas do PAR pelo FNDE, em específico para a aquisição de mobiliário escolar e equipamentos;
3. Propor melhoria ao modelo vigente de monitoramento das ações propostas pelo PAR, estruturado e executado pela Comap, de modo que auxiliem a operacionalização e gestão do programa.

Justificativa

A escola é um dos meios que possibilita experiências ao aluno. Planejar esse ambiente para torná-lo educativo depende da qualidade das relações com o mundo material (objetos e mobiliário) e imaterial (concepções) possibilitando um tempo e um espaço para construir e realizar seus objetivos (BRASIL, 2017).

Uma proposta pedagógica bem elaborada pressupõe um espaço físico adequado para sua implementação, além da qualidade de materiais [...]. A dimensão do mobiliário [...] é considerada importante para a segurança, a saúde e o bem-estar no ambiente escolar (BRASIL, 2017).

Ergonomia é a ciência que estuda a interação entre o indivíduo e seu ambiente de trabalho. A nível escolar, é a perfeita interação do aluno com seu ambiente, especialmente a sala de aula. Por este motivo deve ser oferecido mobiliário que contribua com a adaptação entre o aluno e sua rotina para assim evitar danos à saúde, principalmente na idade escolar, [...] neste sentido para que um mobiliário seja considerado adequado, deve ser confortável, funcional, agradável e que permita a modificação dos espaços conforme as necessidades dos alunos. Os espaços organizados pelos educadores devem proporcionar descobertas e incentivar a autonomia, proporcionando um ambiente acolhedor [...] devem também ser facilitadores de aprendizagens, criando plenas possibilidades de expressar-se através das diferentes linguagens (BRASIL, 2017).

Não só pela importância de mobiliários e equipamentos para o espaço escolar e para o estudante, a condução da pesquisa é útil e importante por considerar também a implementação de programas e projetos, em especial, na ação de aquisição de mobiliários e equipamentos, distribuição e utilização destes bens, envolve grande soma de recursos o que exige do órgão gestor um acompanhamento mais próximo e permanente, de forma sistemática e contínua, prezando pela transparência e eficiência na aplicação dos recursos, que envolvem estados e municípios.

O desenvolvimento de estudos em monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil pode ser considerado como recentes, especialmente por iniciativa do governo federal, porém, aponta lacunas de formação e de conhecimento técnico na área de monitoramento e avaliação.

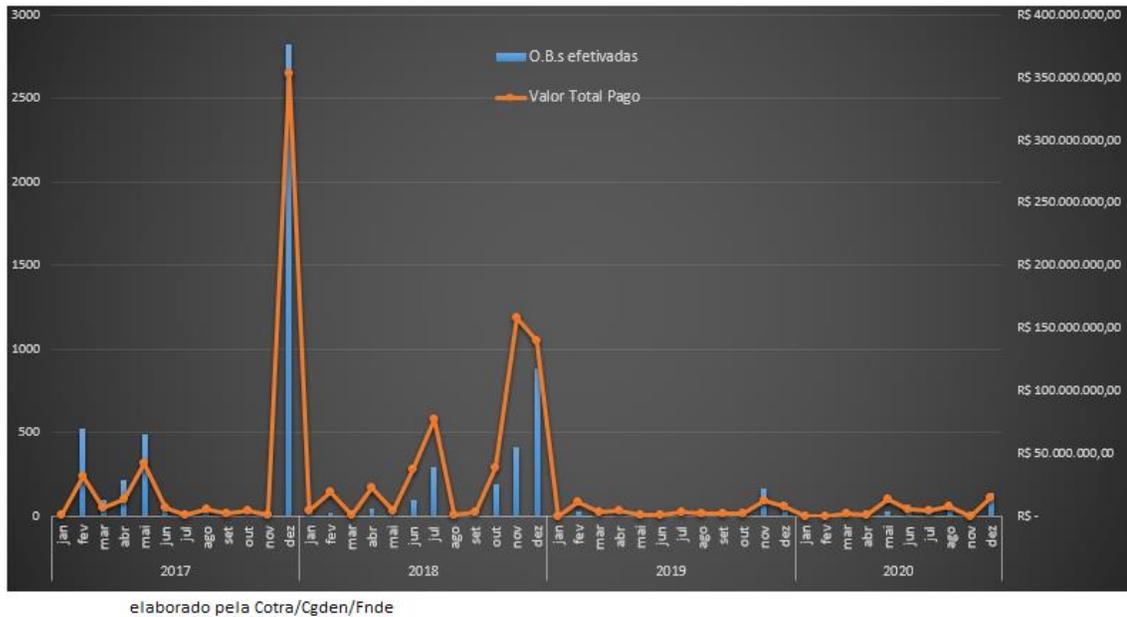
Jannuzzi (2011), reconhecendo as experiências meritórias neste campo, ressalta que ainda há muito a se fazer considerando a gama de dados disponíveis em inúmeros repositórios e arquivos, além de perguntas que requerem respostas para o aprimoramento da ação governamental. Isso credita importância aos estudos conduzidos por análises consistentes, cuidadosas e seguras, que considerem cada programa em particular.

É improvável, na visão de Souza (2019), que haja uma alocação ótima de recursos sem que, durante os ciclos de planejamento estratégico governamental e de execução dos programas de governo, sejam utilizados e, permanentemente aperfeiçoados, processos que permitam medir, qualitativa e quantitativamente, os resultados e impactos esperados.

O desenvolvimento de estudos em monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil pode ser considerado como recentes, especialmente por iniciativa do governo federal. Na concepção de Jannuzzi (2011) no tocante à avaliação crítica e analítica é incipiente, ao contrário dos contextos americano e europeu, em que essa cultura está institucionalizada há décadas. Contudo, ainda que incipiente, esta iniciativa sinaliza positividade, visto que tais mecanismos contribuem para a qualificação dos programas governamentais, desenvolve a cultura organizacional nesse aspecto, fortalece a ação pública e contribui para o conhecimento.

Os repasses efetuados aos estados e municípios de 2017 a 2020, para aquisição de mobiliário e equipamentos, estão apresentados no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Repasse de recursos



Os dados representam a distribuição do montante de recursos aos estados, municípios e Distrito Federal, que se mostram consideráveis no período pesquisado. Nos exercícios de 2017 a 2019, o repasse de recursos obedecia ao disposto na Resolução/CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012 (BRASIL, 2012), que estabelecia os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Conforme o disposto nos arts. 8º a 10º, o termo era assinado e de acordo com os critérios estabelecidos o recurso era repassado ao ente beneficiário, nesse contexto verifica-se o recurso permanecia em conta por muito tempo.

A queda expressiva nos repasses em 2019 e 2020, apresentadas no Gráfico 1, está ligada à redução do orçamento do FNDE verificado nestes exercícios: de R\$ 58,38 bilhões em 2018 para R\$ 54,48 bilhões em 2019 e R\$ 53,99 bilhões em 2020, de acordo com o portal da transparência em 2022. A edição da Resolução nº 03, de 29 de abril 2020 (BRASIL, 2020), que revogou a Resolução nº 14/2012, condicionou os repasses à inserção no SIMEC (aba de execução e acompanhamento) das cópias do contrato e da nota fiscal (art. 16 § 3º). O objetivo era agilizar a execução do recurso, mas como muitos municípios têm problemas com adesão as atas e dificuldades com seus processos licitatórios, houve retração dos repasses, além disso, uma parcela desse recuo foi ocasionado pelos impactos provocados pelas medidas adotadas para conter o avanço da pandemia do Covid-19. Mesmo com a redução apresentada, o volume de

recurso não deixa de chamar atenção e merecer da gestão um olhar mais detido para sua aplicação.

Assim, ao investigar esta ação, que se desenvolve por meio do PAR, no que concerne à forma como ocorrem os processos e o papel dos atores, os resultados deste estudo poderão contribuir para aprimorar o programa, sua execução e subsidiar a gestão da política.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta a fundamentação teórica utilizada no desenvolvimento da pesquisa, sua relação com o tema investigado – o monitoramento das ações de um programa de governo voltado para a educação – mediante a exploração dos conceitos abordados nas subseções, federalismo, descentralização, políticas públicas, gestão democrática e monitoramento, que contribuem para o entendimento do tema e a proposta deste estudo, em face de sua abrangência e concepções conforme estabelecidas na literatura. Todo o referencial tem como base uma revisão sistemática da literatura sobre o tema.

1.1. Federalismo

Na afirmação de Abrucio (2007) a ação governamental é impactada por diversos fatores institucionais. Complementa que estudos voltados para a gestão pública, citam o sistema de governo, variável partidário-eleitoral, burocracia e o judiciário. Ressalta que a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada país. Assim, as atenções estão sobre a organização territorial do poder [...] que diz respeito à influência que o federalismo exerce nas decisões tomadas pelos gestores públicos.

Como sistema de governo, o surgimento do federalismo, é datado de 1787, nos Estados Unidos da América, cujos objetivos principais era instituir um poder central capaz de tomar decisões e implementá-las nacionalmente, bem como assegurar autonomia política aos entes subnacionais (CARMO; PEREIRA, 2019).

Para Lira (2018, p.30) o federalismo vem se moldando ao longo da história, devido às mudanças nos padrões políticos e territoriais. E assim a compreensão do percurso histórico e conceitual do federalismo no Brasil ajuda entender o encadeamento da relação do poder central com os entes federados, quando Federação é quase sempre entendida apenas como uma forma de divisão territorial. O termo Federação que vem do latim *foedus-eris* significa contrato, aliança, união. União de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. Trata-se de um tipo de regime em que os poderes de governo são repartidos entre instancias governamentais (CURY, 2010 apud LIRA, 2018).

Etimologicamente a palavra federalismo deriva do latim *foedus*, que significa pacto. Constitui-se num acordo que permite que a soberania territorial seja compartilhada, convivendo nesse mesmo território, diversos entes com autonomia, que estabelecem relações mais contratuais que hierárquicas. Para Abrucio (2007) o objetivo desse pacto é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Ferreira e Nascimento, (2018) compartilham o mesmo entendimento, ao afirmar que o federalismo como pacto reporta à estruturação de uma soberania compartilhada entre governo central (União) e os governos subnacionais, cujos objetivos comuns na organização político territorial por serem partilhados, demandam mecanismos de articulação, negociação e cooperação entre os entes federados.

Entretanto para Soares e Machado (2018 apud CARMO; PEREIRA, 2019) no federalismo, os entes federais têm autonomia, e somente o poder central possui soberania, expressando em um balanceamento de forças, isto é, um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial.

Soares (2013) reforça a concepção do federalismo como forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial. Dois níveis territoriais de governo coexistindo de forma autônoma, um central e outro descentralizado, que são os entes subnacionais, ambos atuando dentro de um espaço pactuado de competências (SOARES, 2013 apud CARMO; PEREIRA, 2019).

Neste regime coexistem governos, um de federação e um conjunto de governos das unidades-membros, com responsabilidade sobre um mesmo território e pessoas, e com autoridade de realizar ações independentemente dos outros (RIKER, 1975 apud CRUZ, 2009), isso porque as unidades devem ter soberania na elaboração de leis e de políticas (LEVI, 1991 apud CRUZ, 2009). Prevê ainda uma pluralidade de centros de poder soberanos, coordenados entre si, cabendo à União uma quantidade restrita de poderes, voltada, sobremaneira, à garantia da unidade política e econômica da nação (LEVI, 1991 apud CRUZ, 2009).

Este sistema apresenta características que são comuns à grande parte dos estados federais: Constituição Federal, o Estado Nacional dividido em subunidades territoriais, os entes federados ou unidades-membro da federação, divisão dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), competências fiscais e administrativas definidas entre os níveis de governo, legislativo nacional

bicameral e Corte Suprema de Justiça que cuida da constituição, ordem federal e conflitos federativos. Vale ressaltar que os sistemas federalistas não são rigorosamente iguais entre os países que o adotam, apresentam diferenças em tipos de instituição, normativos, formas de tributar, dentre outros (LISBOA, 2015).

Segundo Araújo (2013) em que pese a compreensão sobre o estado moderno, o contexto histórico dos federalismos apresenta diferenças que concorrem para muitas distinções conceituais, possibilitando a identificação de três modelos de relações intergovernamentais entre os entes federados: dual (modelo original elaborado e implementado nos Estados Unidos), situação em que os entes têm suas atribuições bem divididas, não há cooperação ou interferência entre eles; federalismo centralizado (em que unidades subnacionais são agentes administrativos do governo central, como na Venezuela, na Áustria e na Índia) e o federalismo cooperativo (entes federados e o governo nacional com atribuições conjuntas e capacidade de autogoverno, como na Alemanha) existe consenso entre os entes, por meio de práticas de coordenação e cooperação, este é o modelo brasileiro.

1.1.1. O Federalismo Brasileiro

O Brasil é um Estado Federado há mais de um século. A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Ademais, o modelo brasileiro não foi criado na mesma ordem que o americano, resultou de um processo de descentralização de poder do governo central para os estados, que por quase 70 anos fora conduzido por um império centralizador (ABRUCIO, 2007).

Além disso a configuração do federalismo no Brasil reserva algumas especificidades em relação às federações no mundo, como a única que se definiu e compôs por um “federalismo tridimensional” (ARAÚJO, 2013 apud FERREIRA; NASCIMENTO, 2018) a partir da Constituição Federal de 1988, que eleva o município como ente federado e o modelo cooperativo de relações intergovernamentais como princípio.

Para Cassini (2010) enquanto o federalismo americano se originou de associação de Estados independentes, no Brasil ocorreu o inverso: houve o processo de descentralização política, ou seja, iniciou pela divisão de um Estado Unitário em Estado Federal com divisões

territoriais e entes relativamente autônomos. Trata-se de um modelo de federalismo baseado no modelo americano (dual), com característica do federalismo alemão (cooperativo), modelo de distribuição de competências, onde os entes federados compartilham administração e execução de ações.

Ainda que consagrado na Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro foi instituído por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, com o fim do período imperial para o estabelecimento da República. Foi adotado com a finalidade de manter unidas as províncias, que eram mantidas por um Estado unitário em vigor desde 1822, quando o país se tornou independente. Foi posteriormente modelado na Constituição de 1891 e mantido por todas as constituições seguintes e presente nos textos constitucionais. (CARMO; PEREIRA, 2019)

Este regime carrega um contexto histórico e político, segundo Ferreira e Nascimento (2018) constituído em meio a grandes variações, indefinições conceituais e práticas, assumindo diferentes formas desde a proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil (1889) até sua disposição atual, conhecida a partir da Constituição Federal de 1988, sendo um modelo caracterizado por um movimento pendular entre centralização e descentralização reproduzidos nos processos de estabilidades e instabilidades do pacto federativo.

Com a Independência, adotou-se um governo unitarista central com amplos poderes sobre as províncias, inclusive na escolha de seus presidentes, bem como sobre os municípios, e controle dos tributos. Tal modelo resultou “[...] na manutenção da integridade territorial, num continente marcado pela fragmentação, e nos primeiros passos na construção de um sentimento de nacionalidade” (ABRUCIO, 2010, p. 43). Entretanto, as bases desse modelo eram frágeis, visto que as elites políticas eram basicamente localistas e seus padrões políticos fortemente oligarquizados. Tais elites “[...] só mantiveram o apoio à monarquia enquanto a escravidão existiu – o seu fim precipitou a queda do imperador e da forma unitária de Estado” (ABRUCIO, 2010, p. 43).

Com a República, chega a federação brasileira, com vistas a conceder autogoverno aos estados, cujos municípios eram frágeis e dependentes. Um regime baseado na autonomia do estado oligárquico, que custou o declínio dos municípios, de práticas republicanas e o governo federal, isso resultou no aumento da desigualdade territorial, se mostrando como uma das suas características principais (MACHADO, 2017).

A autonomia dos estados sem um projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional (ABRUCIO, 2010, p. 44).

A Era Vargas (1937-1945) foi marcada pela centralização do poder, com o fortalecimento do Executivo Federal, a expansão de ações e políticas nacionais em vários setores e estabeleceu-se o Estado Novo, a centralização de poder foi bastante intensa, chegando-se mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto e foi restringido o poder federativo dos entes subnacionais. Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República e, portanto, subordinados ao Executivo Federal, sem a modernização da máquina pública não era possível atender às crescentes demandas sociais (ABRUCIO, 1998; 2010).

No período democrático de 1946 a 1964 importantes modificações foram feitas em favor da democratização e federalização do país. A Constituição de 1946 retoma a autonomia dos estados, concedendo aos municípios a faculdade de autogoverno, assim como a repartição de competência entre os entes federados e eleições regulares. A ditadura militar instaurada em 1964 rompe com o arranjo federativo vigente, dando lugar a outro, mais centralizador (MACHADO, 2017).

O regime militar, nessa sequência, se constituiu num modelo centralizador e tecnocrático de Estado, reduzindo significativamente a autonomia dos governos estaduais e municipais. Vale ressaltar, de acordo com Draibe (1994 apud ABRUCIO, 2010), que as políticas de Welfare, políticas sociais que responsabilizam o estado por promover serviços públicos básicos e essenciais à população, tiveram nesses anos autoritários o seu período de maior expansão, incluindo-se aí a questão educacional, contudo, a despeito dessa ampliação estatal não foram eliminadas as relações clientelistas com estados e municípios.

O modelo autoritarista e centralizador foi colocado em questão com a redemocratização do país. A Constituição Federal de 1988 consagrou este processo e estabeleceu-se um novo ordenamento institucional e federativo do Estado Brasileiro, propôs novas formas de organização das políticas públicas, retornando ao regime democrático e descentralizado. Cury (2010 apud MACHADO, 2017) destaca que a opção em ser uma República Federativa consta em nossa Lei Maior desde o preâmbulo e se repete por 13 vezes. O artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, proíbe,

inclusive, qualquer proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado. A federação brasileira é uma cláusula pétrea, estando os fundamentos desses artigos voltados à manutenção do federalismo e à promoção do Estado de Direito.

De acordo com Abrucio (2010) antes de ser simplesmente uma escolha, o federalismo, como forma de organização político-territorial, é adotado em face de duas condições. A primeira, a exemplo do Brasil, é a existência de heterogeneidades que estão presentes numa determinada nação, que podem ser territoriais (grande extensão e/ou enorme diversidade física), linguísticas, étnicas, socioeconômicas (desigualdades regionais), culturais e políticas (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). E a segunda, indispensável a uma nação com tais características é a construção de uma ideologia nacional, alicerçada por instituições, que tenha bases no discurso e na prática da unidade na diversidade.

Para o mesmo autor o federalismo é o principal instrumento para lidar com esse processo, visto que países com este regime de governo têm não só heterogeneidades, mas também trajetórias históricas diferentes, de sorte que para atenuá-las é necessário adequar as soluções a estas especificidades.

Escolher o federalismo, para Lisboa (2015), é substancialmente complexo, quando problemas de ação coletiva envolvem vários níveis de decisão, e a construção das políticas públicas associa-se à coordenação entre os diversos atores territoriais. Entender os conceitos ligados ao federalismo e à descentralização é importante para a compreensão da autonomia dos estados e municípios brasileiros e, como estes interveem nas políticas públicas desenvolvidas sob a sua responsabilidade.

O federalismo impactou a construção do moderno Estado brasileiro. Sua influência foi ainda maior sobre os gestores públicos com a redemocratização e a descentralização realizadas recentemente), e considerando as características do Estado federativo, entendem que as políticas públicas só serão bem-sucedidas, ou seja, atingirão seus objetivos à medida que tais estados forem capazes de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

O modelo cooperativo não confronta centralização e descentralização, antes as coloca num nível de combinação e não como oposição (BROSCHEK; PETERSOHN; TOUBEAU, 2017 apud ABRUCIO et al., 2020). Em vez de dualismo, requer coordenação para compartilhar objetivos, reduzindo duplicação, sobreposição e desigualdades territoriais. Esse processo envolve

muitas vezes formas de participação e proteção dos governos subnacionais perante decisões federais, especialmente mediante fóruns intergovernamentais que minimizam e/ou impedem ações unilaterais atuando como federal *safeguards* (SCHNABEL, 2015 apud ABRUCIO et al., 2020)

1.2. Redemocratização e Descentralização

No início dos anos 80, o Brasil foi se distanciando da política desenvolvimentista¹ e do governo centralizado visto a sua extensão territorial quanto populacional e estar entre os maiores do mundo, era evidente que, ao término do modelo econômico desenvolvimentista e da ditadura militar (1964-1985), a descentralização do governo fosse considerada como parte do processo de redemocratização (FALLETI, 2006).

A descentralização político-administrativa, concebida na Constituição de 1988, reflete os antagonismos latentes próprios à crise do Estado brasileiro evidenciados, sobretudo, durante a década de 1980, pois ao mesmo tempo em que o campo político assumia novos contornos face aos processos de redemocratização da sociedade brasileira, esgotava-se o padrão de financiamento do Estado expresso na fragilidade de sustentação do modelo desenvolvimentista (FREITAS, 2015).

De 1975 a 1985, foi o período que abrangeu a redemocratização, passando pelos governos dos generais Ernesto Geisel e João Figueiredo e as eleições indiretas que concederam o poder a um presidente civil. Este processo compreendeu uma série de medidas que, progressivamente,

¹O termo "desenvolvimentismo" foi criado para se referir às políticas de desenvolvimento econômico tomadas por governos após a década de 1930, em resposta a grande crise econômica que ocorreu em 1929 com a quebra da bolsa de valores de Nova York. O aumento da industrialização e ampliação das infraestruturas são processos ligados a esse fator, em busca de ampliar o desenvolvimento econômico, político e social. O desenvolvimentismo teve seu apogeu principalmente após a Segunda Guerra Mundial, pois o clima político e social estavam abalados, com isso foi possível adotar estratégias nacionais com intenção de crescimento interno, a industrialização e em avanços sociais. No Brasil a aplicação do desenvolvimentismo ocorre principalmente com o governo de Juscelino Kubitschek (1956 - 1961) a partir de um projeto de Plano de Metas, esse estabelecia um desenvolvimento no país para atrair indústrias estrangeiras em busca de auxiliar na questão econômica, na geração de empregos e no aumento da qualidade de vida, embora o último não tenha ocorrido como o planejado.

Os governos militares que assumem o controle do país durante a ditadura adotam os mesmos conceitos de desenvolvimentismo e nacionalismo propostos por Juscelino Kubitschek, porém de forma mais intensiva utilizando moldes autoritários e deixando de lado novamente o desenvolvimento social para diminuir as diferenças. Esses governos têm um foco na infraestrutura e na industrialização, porém há um aumento de empréstimos estrangeiros gerando um processo de crise econômica no país que seria exposto alguns anos após o fim da ditadura (SILVA, 2014).

foram ampliando novamente as garantias individuais, os direitos fundamentais do cidadão, direitos sociais, econômicos e políticos, suspensos no regime militar e a liberdade de imprensa até culminar na eleição do primeiro presidente civil (CORRÊA, s/d).

De acordo com Castro e Duarte (2008) com o avanço da redemocratização e de sua consolidação ao longo dos anos 1980, pelo menos de maneira formal, a mobilização pela volta do país à institucionalidade democrática ganhou força, reafirmando a necessidade de incentivar práticas descentralizadas de gestão, essenciais para o aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático.

A descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que atribui responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado (FALLETI, 2006). De forma genérica pode-se traduzi-la como a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (ARRETCHE, 1999, p. 137).

Embora o discurso em favor da descentralização e, particularmente, da municipalização no Brasil remeta aos anos 1940, para Castro e Duarte (2008) tal processo somente se fortaleceu em meados dos anos 1980 – principalmente após a Constituição Federal (CF) de 1988, foi se aprofundando nos anos 1990. Passados vinte anos de Ditadura Militar e o início do processo de redemocratização no Brasil, foi iniciado um grande debate sobre a elaboração de uma nova constituição.

Em 1988, o Brasil viu surgir uma nova constituição, garantindo, em linhas gerais o funcionamento do Estado e os direitos fundamentais do cidadão, direitos sociais, econômicos e políticos, desconsiderados no regime militar. Era o país novamente nos trilhos da redemocratização, que significou um fortalecimento dos governadores e das unidades estaduais, fortalecendo também os governos municipais (ABRUCIO, 2007).

Com a redemocratização, a descentralização surge como princípio da organização política e administrativa, tanto para garantir constitucionalmente mais recursos aos governos subnacionais, quanto pela condução de diversas políticas sociais por estes. Estados e municípios vieram a ter, a partir de então, novo papel, particularmente no que se refere à gestão das políticas sociais (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). Municipalização era palavra de

ordem, condição atribuída aos municípios de ente federado, categoria que pouquíssimas federações do mundo, agora o Brasil, atribuíam aos seus municípios (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Nas duas décadas seguintes, ocorreu significativa descentralização de recursos financeiros e da prestação de serviços sociais para estados e municípios (FALLETI, 2006), estes últimos reconhecidos como entes federativos autônomos, com competência atribuída para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. A descentralização foi o propósito maior do novo federalismo estabelecido pela Constituição de 1988, na visão de Abrucio (2010). O nível federal passou a transferir para os estados, e, principalmente, para os municípios, um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

A partir da implementação de programas de descentralização, com exceção da previdência, áreas de educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular vem absorvendo expressivas atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo, isso em função do modo pelo qual o Sistema de Proteção Social do Brasil tem sido reestruturado. A dimensão desta remodelação pode ser percebida ao considerar que todas as políticas mencionadas, no início dos anos 90, eram unicamente da competência do governo federal. Afirma que há variação significativa no alcance da descentralização tanto entre as diversas políticas, como também entre os estados brasileiros no tocante a cada política em particular, nota-se um avanço em diferentes velocidades (ARRETCHE, 1999).

As acentuadas mutações na natureza das relações intergovernamentais impactam a forma como são realizadas essas transferências de atribuições. Governos autônomos implica na implementação de boas estratégias, para contar com a adesão de governos locais para a gestão de políticas públicas. A descentralização na forma desejável, num país caracterizado por expressivas desigualdades de diferentes ordens, caso brasileiro, fica condicionada à capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, considerando especialmente requisitos institucionais trazidos pelas políticas a serem assumidas por esses governos (regras constitucionais, engenharia operacional etc.), conforme defende Arretche (1999).

Descrita como um processo complexo, multifacetado, geralmente gradual e multidisciplinar, para Guinmarães (2000) o debate em torno da descentralização é polêmico e controverso pela variedade de entendimentos e de concepções 'valorativas'.

No campo das **ciências políticas** é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. No campo das **ciências econômicas**, ela é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da **sociologia**, a descentralização é tida como um mecanismo para a autorização (“*empowerment*”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. Por fim, no campo da **Administração Pública**, ela constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local (p.3-5). No **plano jurídico**, a descentralização é concebida como um processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro de um mesmo órgão, enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à ideia de desconcentração, ou delegação de funções. No **plano político** – institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia (GUIMARÃES, 2000, p. 2-3).

Além destas, a descentralização encontra referência, ainda, nas dimensões administrativa, social e política. Na primeira como delegação ou transferência de competências e funções entre unidades, esferas de governo ou órgãos. Tal concepção, para Guimarães (2000) justifica-se pela necessidade de maior eficácia na gestão pública, romper com intermediações burocráticas e possibilitar um contato mais próximo com o cidadão, o que por sua vez, geraria maior fidelidade às demandas sociais e adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos.

A segunda dimensão é traduzida pela participação social na gestão pública. Para a mesma autora trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções, conforme o caso, da administração pública para a sociedade civil, que pode ser de diversas formas ou combinações. E assim a descentralização pode ser considerada uma estratégia para capacitar grupos sociais a decidirem sobre problemas da gestão pública local, expressando a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, possibilitando as funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos. Estratégia também nas modalidades de parcerias com os setores sociais em tarefas antes consideradas de competência exclusiva do setor público.

Na terceira dimensão (a política), a descentralização é tida também como uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseando-se na concepção de que ela afeta as relações de poder e cria novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Esse entendimento vem da visão que se tem da descentralização como processo político e como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de

participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

Como um processo que envolve várias dimensões e com aplicação em diversos contextos, o tema no âmbito da esfera governamental, (é o de interesse dessa pesquisa) relaciona-se mais diretamente com os campos da Ciência Política e da Administração Pública.

A descentralização é considerada por Smith (1985 apud GUIMARÃES, 2000) uma demanda universal. Não só pelas propriedades já mencionadas, mas por envolver a combinação hierárquica de diferentes instituições e funções, e contemporaneamente é aceita como condição necessária para o desenvolvimento social, econômico e político dos Estados Modernos, e, portanto, o autor admite que o estudo da descentralização diz respeito à distribuição territorial de poder e envolve principalmente a influência das ciências políticas e da administração pública.

Mais recentemente, no bojo do debate contemporâneo sobre reforma do Estado, a descentralização vem ocupando um espaço privilegiado, propiciando o surgimento de novos trabalhos que reforçam a natureza política e processual da descentralização. Tais estudos buscam analisar as razões pelas quais a descentralização é estratégica no processo de reforma de Estado, assim como o caráter mítico que se observa em torno de suas potencialidades para a busca da eficiência das políticas públicas. Neles, a descentralização é analisada como mecanismo de redução das funções básicas e indispensáveis do Estado e como sinônimo de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, através da multiplicação das estruturas de poder (SMITH, 1985 apud GUIMARÃES, 2000).

Com a descentralização foi definida a competência das três esferas governamentais oportunizando os elementos necessários ao desenvolvimento de ações sociais descentralizadas, complementares e não paralelas (FREITAS, 2015).

Constitucionalmente ficou definida a competência da União de organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiando as instituições públicas federais, exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva aos Estados e aos Municípios, no sentido da garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino. Do mesmo modo definiu-se também as responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em relação à oferta de ensino. Enquanto os primeiros canalizam esforços priorizando os ensinos fundamental e médio, a ação prioritária dos municípios concentra no ensino fundamental e na educação infantil (LISBOA, 2015).

No Brasil, com a República, a federação nasce na perspectiva da descentralização. Surge como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia do que no Império. Entretanto, à maior descentralização corresponde uma maior desigualdade, a

menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender a política educacional (OLIVEIRA; SANTANA, 2010)

Conforme ressalta Ferreira e Nascimento (2017) embora a redemocratização tenha promovido avanços assegurando a educação básica como dever do Estado, houve também alguns impasses na equalização desse direito desde a divisão de responsabilidades atribuídas aos entes federados, criando uma relação competitiva que intensifica as desigualdades no arranjo federativo, gerando com isso impasses para a regulamentação do Regime de colaboração e para a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

No Brasil existem municípios que por suas características estruturais podem assumir a gestão de programas sociais com algum grau de autonomia em relação aos incentivos advindos dos demais níveis de governo, entretanto, estruturalmente o Brasil abarca uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouca expressiva e significativa dependência de transferências fiscais (ARRETCHE, 1999). Esta característica, comum a esta parcela territorial, historicamente dependentes da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para a prestação de serviços sociais, faz com que o Brasil, para reformar - ou descentralizar - dependa da ação política deliberada dos níveis mais abrangentes de governo. Reforma longe de ser homogênea para a variedade de políticas e para o território nacional.

Na medida em que a descentralização representa não só uma orientação político-administrativa, mas também, um processo de mudança qualitativa na dinâmica de gestão que envolve, inclusive, o plano sociocultural e territorial, o desafio hoje consiste em estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias de poder e a população em geral (FREITAS, 2015, p. 120).

Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. Atingir o propósito da descentralização fica dependente de estratégias que venham compensar obstáculos derivados da (in)capacidade fiscal e/ou administrativa dos governos locais (ARRETCHE, 1999, p. 136)

Descentralizar nem sempre nos leva a pensar categoricamente em democracia, em autonomia. No entender de Assis e Queiroz (2016), para que as mudanças nos aspectos da descentralização/gestão no Brasil venham ocorrer é preciso que a autonomia seja legítima e, além disso, a sociedade compreenda os aspectos políticos e administrativos que fazem parte da política pública de descentralização.

1.3. Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social

Atualmente, é consensual o valor da democracia para orientar os caminhos das sociedades modernas. Especialmente, no Brasil, cuja trajetória é marcada por diversos episódios de regimes de exceção, com restrição, por governos autoritaristas, de direitos civis e políticos, nos vemos em uma fase em que todos se declaram democráticos (SILVEIRA; TAVARES, 2014).

Dahl (2001 apud SILVEIRA; TAVARES, 2014), aponta cinco critérios de um processo democrático: a) participação efetiva, entendida como oportunidades iguais para todos se expressarem; b) igualdade de voto; c) entendimento esclarecido, ou seja, pleno conhecimento das alternativas em disputa e suas consequências; d) exercer o controle efetivo sobre o planejamento das políticas; e) inclusão de todos os adultos nos processos decisórios. As autoras levantam a questão da democracia em um país tão desigual e acrescentam que o desafio hoje é ultrapassar essa democracia que está no plano legal rumo a uma democracia efetiva, tanto no contexto do funcionamento do Estado e sua relação com a sociedade civil, quanto à democratização da educação.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios para a educação brasileira, dentre eles: obrigatoriedade, gratuidade, liberdade, igualdade e gestão democrática, sendo esses regulamentados através de leis complementares (OLIVEIRA, et al., 2014).

A partir desta previsão a gestão democrática da educação é adotada estrategicamente pelo Estado como diretriz de política pública educacional, na medida em que o seu alcance funciona como um mecanismo para o atendimento das demais diretrizes (MENDONÇA, 2001 apud NOGUEIRA; RANGEL, 2011). Essa garantia foi uma forma inegavelmente marcante da materialização na dinâmica social, na luta pela democratização da educação no Brasil.

O princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, se, de um lado, indicou a incorporação de experiências já existentes de democratização da gestão da educação

básica [...], de outro, contribuiu para a generalização de políticas voltadas ao aumento da participação de educadores e usuários na gestão escolar, nas redes públicas onde ainda não ocorriam.

Fundamentada nos princípios de descentralização e de autonomia, a gestão democrática da educação, é um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e educacional brasileira, sendo indiscutivelmente importante como forma de participação humana e formação para a cidadania (FERREIRA, 2000 apud NOGUEIRA; RANGEL, 2011).

Trata-se de um modelo de gestão institucional que defende e se fundamenta na participação, transparência e democracia. Essa forma de gerir, segundo Vieira (2007), representa um grande desafio na operacionalização das políticas de educação e no cotidiano da escola.

Sendo, portanto, a gestão democrática da escola, uma exigência de seu projeto político-pedagógico, que exige, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar, [...] implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam seus dirigentes e gestores, e não apenas seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática, pais, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola. É um passo importante no aprendizado da democracia. É, portanto, atitude e método (BRASIL, 1998).

Além disso a implementação da gestão democrática é um princípio definido na Constituição Federal “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art. 206, inciso VI), reforçado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art. 3º. Inciso VIII), e se fundamenta no pressuposto de que a educação é um processo social colaborativo que necessita da participação da comunidade escolar, dos pais e da sociedade em geral, e dessa participação conjunta e organizada é que resulta a qualidade do ensino para todos, princípio da democratização da educação (LÜCK, 2009).

E, portanto, conforme coloca a autora, gestão democrática traz em si uma proposta de acesso entre escola, pais e comunidade para promover educação de qualidade; de estabelecer um ambiente escolar aberto e participativo, onde os alunos vivenciem a cidadania, pela observação e convivência com os adultos. Por meio da gestão democrática uma educação de qualidade seja acessível a todo aluno, e, por conseguinte alcancem sucesso e progresso educacional, numa

escola dinâmica com ensino contextualizado em seu tempo, dentro da realidade atual e com perspectiva de futuro.

Para isso (que é perfeitamente possível) e cabe ressaltar que os artigos 14 e 15 da LDB, que dispõem sobre “gestão democrática do ensino público na educação básica [...], oferece ampla autonomia às unidades federadas para definirem em sintonia com suas especificidades, formas de operacionalização da gestão, com a participação dos profissionais da educação envolvidos e de toda a comunidade escolar e local” (VIEIRA, 2005).

Nesse sentido, a gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais; requer mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas. Essa nova forma de administrar a educação constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo, processo que é mudança contínua e continuada, mudança que está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, os quais, por sua vez, fundamentam a concepção de qualidade na educação e definem, também, a finalidade da escola (OLIVEIRA, et al., 2014).

É necessário ter em mente, conforme resalta Rodrigues (1987 apud OLIVEIRA et al., 2014) que a gestão democrática não vai acontecer, a menos que se compreenda de forma mais ampla o papel da escola em sua abrangência política e social, *locus* privilegiado da educação sistematizada, e da sua relevância no processo de transformação da sociedade, diante do seu comprometimento com a função de "preparar e elevar o indivíduo ao domínio de instrumentos culturais, intelectuais, profissionais e político” (p. 43).

Gestão democrática, gestão compartilhada e gestão participativa são termos que, embora não se restrinjam ao campo educacional, fazem parte da luta de educadores e movimentos sociais organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade social e democrática (OLIVEIRA et al., 2014).

E conforme resalta Silveira e Tavares (2014) a gestão só é democrática se recair sobre questões efetivas de fazer uma escola com condições de qualidade para todos, o que implica participação nas decisões e controle na execução dos fins e dos meios para que o direito à educação se efetive, o que não dispensa mecanismos como a descentralização, participação e controle social.

Descentralização e participação popular, de acordo com Freitas (2015), são consideradas, a partir da Constituição Federal de 1988, como eixos orientadores de organização das políticas públicas. Ressalta como novidade a valorização do poder local e da participação popular como pré-condição da prática democrática recém conquistada.

Como primeiro eixo, a descentralização estabelece a competência das três esferas governamentais provendo os elementos necessários ao desenvolvimento de ações sociais descentralizadas, complementares e não paralelas.

A participação popular, como segundo eixo, refaz a relação Estado-Sociedade reformulando a relação público-privado estabelecendo, igualmente, o princípio de gestão democrática ao definir os meios pelos quais a sociedade pode participar no processo de definição, construção e operacionalização das políticas públicas. É preciso compartilhar o poder de decisão quanto à formulação de políticas públicas que, por sua vez, expressam os movimentos contraditórios que se desenvolvem nos organismos do Estado e que resultam de momentos e circunstâncias que colocam em disputa determinadas forças e projetos sociais ali inscritos (FREITAS, 2015).

Freitas (2015) concebe ainda que a política pública não é revestida de neutralidade, e que deve ser reconhecida como produto da interação e dos conflitos de um processo decisório que demonstra a cada momento, o resultado das tensões e de interesses antagônicos entre a burocracia estatal e os movimentos sociais presentes no Estado e dos extratos sociais que detêm o monopólio econômico.

Tem-se, portanto, que a participação confirma o papel relevante do cidadão no processo de dinamização e de democratização da sociedade e sobretudo no exercício do controle permanente e consistente da coisa pública, no tocante ao compartilhamento do poder entre Estado e sociedade civil nas deliberações nos novos espaços públicos (DAGNINO, 2002 apud FREITAS, 2015). Nesse contexto de participação acrescenta-se ainda a possibilidade de uma parcela considerável da população ter influência no processo decisório das ações governamentais, e agregar, mediante canais da participação democrática, sua contribuição, favorecendo o desenvolvimento coletivo.

A participação deve ser entendida como um processo contínuo tendo em conta a democratização dos negócios do governo e da administração pública, diante de objetivos como: promover a iniciativa popular mediante implementação de programas especiais que contemplem

os interesses coletivos, reforcem o tecido associativo e, sobretudo, subsidiar a participação popular tanto na definição de programas e projetos quanto na gestão dos serviços públicos. (FREITAS, 2015)

Para Freitas (2015) o modelo de gestão brasileiro é, predominantemente, tradicional. A condução da coisa pública ocorre historicamente pelas lideranças políticas de forma patrimonial, usando de práticas clientelistas para gerir os interesses coletivos, mediante as quais obtêm recursos e poder, favorecendo a mercantilização e a inoperância das políticas públicas. Com pouca transparência, não há espaço à legítima representação popular, com a elaboração de seus próprios projetos.

Com a garantia de um Estado de direito democrático e participativo opera a efetividade do controle social, que pode ser entendida como a capacidade que a sociedade ou o cidadão tem de intervir nas políticas públicas, nas decisões governamentais, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos (PPA – Plano Plurianual, LOA – Lei Orçamentária Anual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária, entre outros) de ação dos entes federados, acompanhando de perto as ações para a execução destas políticas. Com isso o controle social realmente poderá acontecer, rompendo com o descrédito da sociedade na ação fiscalizadora e participativa pela esfera pública. (MADRIGAL, 2014)

Neste seguimento Silveira e Tavares (2014) reforçam, na perspectiva democrática de organização e gestão da educação, a necessidade de consolidação dos mecanismos de controle social e participação popular, de forma que ocorra não apenas nas escolas, mas na gestão dos sistemas de ensino nos três níveis (municipal, estadual e federal) e que sejam, para tanto, aprovados normativos que regulamentem essa gestão, e traduzam de forma real o regime de cooperação/colaboração.

1.4. Regime de Colaboração/Cooperação

O regime de colaboração é tido como uma das colunas para a implementação de políticas públicas educacionais no Brasil, visto que compartilha competências entre os entes federados na execução de programas para o fortalecimento e a melhoria da qualidade da educação, em especial, na educação básica. Esse regime prevê o aumento das transferências de recursos, de natureza voluntária, para as escolas e as redes educacionais que demonstrem capacidade de

avançar com as próprias forças, está condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e redes educacionais que necessitem de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2020).

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a prever a possibilidade de se estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado “regime de colaboração/cooperação” (CASSINI, 2010).

Cury (2006, p. 115 apud NOGUEIRA; RANGEL, 2011) expõe que:

[...] o federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição de múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual Constituição (CURY, 2006, p. 115 apud NOGUEIRA; RANGEL, 2011).

O modelo de federalismo por cooperação por si só evidencia que a Constituição adotou princípio da mútua colaboração entre os entes federados e, pela forma como enfoca a colaboração percebe-se com facilidade o compartilhamento de competências pelo Estado. Nogueira e Rangel (2011) acentuam que o artigo 18, que se refere à organização político-administrativa, confere autonomia a todos os entes federativos.

Dessa forma, conforme complementa os autores estas competências têm sua distribuição conformada ao artigo 23, que determina a competência comum, e nesta se identifica que a cooperação e colaboração são indispensáveis na relação entes e sociedade civil para o desenvolvimento da nação, impondo que as responsabilidades sejam assumidas conjuntamente. E, portanto, a prática de descentralização das políticas é adotada pelo Estado brasileiro.

A natureza da descentralização está evidenciada no âmbito da política educacional a partir da disposição constitucional do art. 206, inciso VI, que estabelece como princípio a gestão democrática do ensino público (NOGUEIRA; RANGEL, 2011)

Para Abrucio et al. (2017) o tema do Regime de Colaboração é um dos tópicos fundamentais do sistema educacional brasileiro. Ressalta que a política educacional brasileira passou nas últimas décadas por significativas mudanças no sentido de construir um modelo que abarcasse maior cooperação e coordenação e que características do federalismo e a política educacional devem ser mais discutidas pela literatura que discute resultados educacionais em função das heterogeneidades territoriais/geográficas, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais que interferem no processo de construção da política educacional e seus resultados.

Além disso considerar que a trajetória descentralizada da Educação, sublinhada na Constituição Federal de 1988, que sugere mais cooperação e coordenação federativa, responde por novos desafios para a oferta e qualidade da Educação no Brasil.

Esta oferta de educação nacional, conforme dispõe Lacerda e Marques (2019), deve ser harmonicamente garantida, assegurando a cada educando trajetória educacional com continuidade, e constitui-se na base do regime de colaboração entre os entes federados, previsto constitucionalmente. Para tanto, é fundamental que as políticas desenvolvidas sejam de fato pactuadas entre as instâncias e que as políticas redistributivas sejam adequadamente concebidas.

Para os mesmos autores o que favorece este processo é a existência de espaços institucionais de negociação e pactuação entre os entes federados como condição indispensável para o adequado funcionamento da mútua cooperação e o êxito das políticas públicas educacionais. Eles devem existir em nível nacional, envolvendo as três instâncias da Federação e, em nível de cada Estado, reunindo este e seus Municípios, no sentido de fortalecê-los.

Grin e Abrucio (2018) corroboram tal pensamento, uma vez que associam cooperação a capacidades estatais municipais, citando diversas iniciativas federais implementadas entre 1997 e 2014, como por exemplo o PAR (Plano de Ações Articuladas), programas, que segundo os autores são implantados como uma forma de cooperação federativa para fortalecer capacidades estatais municipais (p. 88), ao tempo em que ressaltam o caráter complementar da cooperação (p.90). Concluem que arranjos organizados territorialmente, por políticas públicas e programas são rotas de cooperação federativa para proporcionar capacidades estatais municipais.

A cooperação exige arranjos institucionais e regras decisórias que alcançam interesses de amplitude nacional, que podem variar conforme o poder de veto que propiciam às unidades subnacionais, uma vez que são considerados temas como a alocação de responsabilidades em políticas públicas entre distintos entes governamentais em relação a sua produção, implementação e financiamento compartilhado (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005 apud GRIN; ABRUCIO, 2018). Um trabalho em colaboração pode ter significativo impacto na consolidação de políticas com olhar para um conjunto territorial, avançando na resolução de disparidades locais. (LACERDA; MARQUES, 2019).

Contudo, na concepção de Oliveira e Sousa (2010) a cooperação entre os entes federados prevista na Constituição é, na prática, uma formulação que expressa apenas um desejo. Sari (2007 apud MACHADO, 2017) concorda com esse pensamento, ao avaliar que, efetivamente há pouca

cooperação entre as instâncias governamentais, que contribui para o crescimento das desigualdades regionais e a ocorrência de ações coincidentes ou omissões.

Ainda que o regime de colaboração esteja prescrito nos arts. 205 e 211 da Constituição Federal, não há regulamentação desse instituto (CASSINI 2010; LACERDA; MARQUES 2019; MARQUES; SANTOS 2021; SANTOS 2021).

No Brasil, o regime de colaboração é uma norma de eficácia relativa dependente de complementação. Desta forma, a implementação desse instituto depende primeiramente da atuação do Poder Legislativo que, apesar de algumas tentativas, não obteve êxito em âmbito nacional. Já nas esferas estaduais, tem-se a possibilidade de encontrar tal instituto, porém com uma regulamentação com concepções e características diferenciadas, afastando teórica e conceitualmente do real significado do “regime de colaboração”, fazendo com que funcione mais como coordenação do que como cooperação (CASSINI, 2010).

Ainda que tenha havido um fortalecimento do papel de coordenação do Governo Federal na política educacional brasileira, Abrucio, Seggatto e Pereira (2017) afirmam que não há uma definição clara do modelo de cooperação intergovernamental na Educação, ou seja, definir Regime de Colaboração propriamente. O que resultou numa variedade de modelos de cooperação entre estados e municípios brasileiros. São experiências mais verticais ou horizontais, mais ou menos institucionalizadas, envolvendo diversos tipos de cooperação, como formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos associados processos de municipalização, matrícula conjunta, convênios, especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa. Na afirmação desses autores o Regime de Colaboração não foi regulamentado e ainda segue sendo um conceito vago, que produziu variações na sua compreensão e expressão em mecanismos reais de cooperação. Não houve nenhuma definição, descrição ou mesmo regulamentação de como deveria ser seu funcionamento na Educação.

Lacerda e Marques (2019) destacam, neste contexto, que a repartição de responsabilidades entre os três níveis da Federação não é definida claramente, configurando como um problema do federalismo brasileiro no âmbito da educação. Acrescentam que esta falta de clareza na legislação das atribuições dos entes provoca sobreposições de função, omissões de atuação, além de promover estruturação diversificada da ação pública no território nacional, ou seja, não há um padrão nesta configuração, levando ainda à fragilidade institucional de algumas

importantes instâncias educacionais. Para os mesmos autores, coexistem no Brasil a organização de uma educação nacional com a oferta descentralizada da educação escolar pelos entes federados subnacionais. E o regime de colaboração, previsto na Constituição e na LDB, não tem sido suficientemente exercido de forma a articular a educação nacional com a descentralização da oferta educacional, que conseqüentemente vai redundar na falha do país na responsabilidade de assegurar uma educação de qualidade para todos e combater as desigualdades hoje existentes.

Por fim, Marques e Santos, (2021) enfatizam que existem os PLPs (projetos de lei complementar) tramitando no Congresso Nacional. Há PLPs da Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em discussão ativa, destacando pontos como: clareza na atribuição de responsabilidades dos entes, a criação de espaços deliberativos para pactuação de decisões, a definição de padrões de qualidade e a defesa do direito à educação. Acrescentam que anteriormente a estes projetos que estão hoje em discussão, houve arquivamentos de PLPs em 2011, 2014, 2015 e 2017.

1.5. Políticas Públicas

Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, as políticas públicas têm origem nos Estados Unidos, cuja ênfase era estudos sobre ações dos governos, diferentemente da tradição europeia, onde surge como um desdobramento de trabalhos decorrentes de teorias sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo - produtor, por excelência, de políticas públicas (SOUZA, 2006).

No entendimento de Frey (2000), estudos sobre políticas públicas no Brasil são recentes, esporádicos e voltados para a análise das estruturas e instituições ou para a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, de natureza descritiva. Chama a atenção para a limitação das abordagens que carecem de embasamento teórico que possibilite a generalização dos resultados com mais alcance.

Contudo, Arretche e Souza (2003) registram crescimento nesta área de estudos no Brasil e creditam este interesse pelo tema às mudanças que ocorreram na sociedade brasileira, como também as inovações e experimentações em programas de governos, dentre outros.

E Saravia (2006) complementa que os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou

administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse (*Ibidem*, p. 37).

As políticas públicas guardam relação com o cidadão. Independentemente de raça ou religião, sexo, poder aquisitivo e escolaridade as políticas públicas atingem ou deveriam atingir a todos os indivíduos, considerando especialmente os conflitos, competições e diferentes formas de cooperação, que envolvem a vida em sociedade. Tem reflexos na economia e ampara as interações entre Estado, política, economia e sociedade (JUSTEN; FROTA, 2016).

Entender o conceito de política pública é essencial para entender sua funcionalidade, [...]. Política se origina da palavra grega “*politikó*”, que significa participação dos sujeitos em uma determinada decisão, já a palavra pública é de origem latina “publica” que significa povo. O significado a partir da junção dessas duas palavras é a participação do povo em determinada situação ou problema que requer uma solução. Embora, o termo “política pública” traga em si tal significado, nem sempre sua realidade condiz com o significado epistemológico da palavra (SEBASTIAO, 2018).

Acerca dos conceitos atribuídos à política pública, é importante ressaltar que há uma diversificação associada a este aspecto e que ocorre em face do que sua análise deseja enfatizar. As definições de políticas públicas estão associadas à perspectiva de cada autor, especialmente em aspectos racionais e procedimentais. Sob a perspectiva de Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, portanto, estabeleceu relações e semelhanças sobre algumas das principais definições de políticas públicas, Mead (1995), Lynn (1980) Peters (1986) e Dye (1984): o governo e as questões públicas, conjunto de ações do governo, soma de atividades do governo e aquilo que o governo decide fazer ou não fazer (SOUZA, 2006).

A mesma autora ressalta que definições e interpretações de política pública focam os governos, onde ocorrem os enfrentamentos por interesses, preferências e ideias. Porém, resume política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Melazzo (2010) corrobora este pensamento ao afirmar que o conceito de políticas públicas não está isento de controvérsias que revelam visões de mundo diferenciadas e, em alguns casos,

opostas. A política pública pode ser compreendida como um campo de investigação que nasce da ciência política, que seriam as investigações em torno do estudo de governos, administração pública, relações internacionais e comportamento político.

Articulando entre os entendimentos de Dye (1984) e Lowi (1966), Azevedo (2003, p. 38) define, de forma prática, política pública, como sendo “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

E Saravia (2006, p. 28) concebe política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, visto que podem se apresentar como alternativa moderna diante das mudanças que ocorrem exigindo providências para responder com mais eficiência às necessidades sociais. Acrescenta ainda que “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado” (*Ibidem*, p. 29).

Diante disso, a construção de políticas públicas se constitui num intrincado processo, visto que há diversas variáveis que a serem consideradas em função do interesse comum associado a elas, o seu ambiente de incertezas e as disputas entre grupos de interesse. Assim, em razão do contexto em que se desenvolve, carece, de acordo com Azevedo (2004) que a interpretação dessas políticas públicas ocorra dentro de um espaço teórico apropriado, que permita perceber as interferências relacionadas ao contexto social em que são elaboradas a fim de direcionar as ações pertinentes.

Arretche (2013, p. 127) partilha deste mesmo entendimento ao afirmar que “qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos”, esta diversificação por sua vez resulta em diversas características que a análise das políticas públicas busca reconstruir de uma maneira coerente e compreensível, dando sentido e entendimento ao caráter irregular da ação pública, caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas em todos os momentos e etapas. Neste ambiente complexo é que são concebidas as políticas públicas, e isso impõe que a gestão tenha familiaridade com a natureza e o funcionamento deste processo de modo a construir estratégias que conduzam numa direção segura.

Da teoria à prática, da transição das ideias para a ação pública propriamente dita, o processo da estruturação da política pública passa por estágios e dificuldades decorrentes de fatores inerentes ao próprio processo, uma vez que envolve diversos atores e fatores como

decisões e interesses, hierarquização, capacidade técnica e de articulação, dentre outros (SARAVIA, 2006), aos quais ainda pode-se somar as heterogeneidades e peculiaridades socioeconômicas e políticas presentes, principalmente, em países em desenvolvimento como o Brasil, impondo uma revisão dos instrumentos de análise (FREY, 2000).

Este autor adverte que estes instrumentos foram pensados em países desenvolvidos, ou seja, em uma realidade bem diversa, sendo necessária uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento. Assim deve-se atentar para as ocorrências no contexto prático da política - resistências, conformismo, desvios, acomodações, discursos conflitantes e disparidades que marcam sua prática.

Neste contexto e na perspectiva de Justen e Frota (2016), a forma de fazer políticas públicas em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, ocorre de maneira conservadora e centralizadora, posto que a tomada de decisão, na maioria das vezes, ocorre em gabinete e pouco se busca conhecer da realidade local onde tais políticas públicas serão implementadas. As autoras concluem que o planejamento governamental e as políticas públicas dos países em desenvolvimento esbarram justamente nos fatores que lhes conferem tal condição como questões econômicas, entendem que a capacidade financeira é a razão imediata que expõe as falhas. Poucos recursos para serem aplicados nas diversas áreas, comprometendo a capacidade para ter continuidade nas políticas públicas, de modo a surtir resultados efetivos. Ficam sempre na dependência de doações, empréstimos ou recursos externos ou tem parte considerável de seu orçamento empregado no pagamento de dívidas públicas ou cobrir déficits setoriais.

Outro ponto levantado diz respeito às questões político-institucionais, incluindo aqui a formação do Estado como “o sistema político, Estado e sociedade civil nos países em desenvolvimento não estão articulados e nem funcionando de maneira apropriada” (OLIVEIRA, 2006, p. 280 apud JUSTEN; FROTA, 2016). Outro fator limitador considerado é a capacidade técnica de gestão, além de fatores culturais. Para elas, a falta de recursos humanos aptos e interessados, experiência, equipamentos e competência técnica dos organismos que concebem as políticas públicas, afetam fortemente os países em desenvolvimento.

A possibilidade de percepção e condução desse processo é possível somente pelo acompanhamento do desenvolvimento e caminhos que as ideias e os interesses materiais tomam

influenciando a inovação nas políticas públicas, considerando o contexto institucional do processo de elaboração de políticas (MENICUCCI, 2018).

Para Faria (2003 apud TREVISAN; BELLEN, 2008), tem-se hoje abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas, em quantidade, que buscam explicar a diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, um contexto cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões. Assim, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase em *policy cycle* (ciclo político).

1.5.1. Ciclo de Políticas (Policy Cycle)

O estado tem, dentre outras incumbências, a de lidar com os problemas públicos, neste sentido passa por contínuas mudanças que tem a finalidade de aperfeiçoar essas formas de lidar com múltiplas questões, bem como com as adequações decorrentes de seu desenvolvimento. Assim são efetuadas as reformas na administração pública novas concepções e modelos administrativos, na tentativa de melhorar seu funcionamento abrangendo, por conseguinte a implementação de políticas públicas (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

As políticas públicas (*policies*) são desenvolvidas em um ambiente conflituoso e complexo, tanto pelos diversos atores envolvidos, com diferentes objetivos, interesses, preferências e níveis de decisão, como também pelas relações de poder presente entre eles, estado e sociedade, entre organizações, entre níveis de governo, poderes, comunidade política e burocracia (SOUZA, 2006).

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. “As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32).

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

A estruturação do ciclo de política (*policy cycle*) abordando as políticas públicas em fases sequenciais e distintas cria uma forma de lidar com a complexidade e dinâmica inerentes ao processo de produção de uma política: participação de diferentes atores, procedimentos e coalizões envolvendo decisões e exigindo ações estratégicas para implementação das decisões tomadas. Para Frey (2000), este “dividir” do agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, correspondem a uma sequência de elementos desse processo.

Outro aspecto importante trazido pelo mesmo autor sobre o ciclo de políticas públicas é o caráter investigativo, de pesquisa e aprendizado inerente ao seu modelo (heurístico), que permite compreender/analisar a política pública, uma vez que as ações voltadas para resolução dos problemas são desenvolvidas por partes, no processo político-administrativo. É importante ter conhecimento do caráter dinâmico e complexo dos processos político-administrativos, das constantes modificações a que ficam expostas as redes e as arenas das políticas setoriais no desenrolar da elaboração e implementação das políticas.

Para Ball (2001 apud CARVALHO; CALIXTO, 2019), o ciclo de políticas constitui-se num método que busca compreender o processo de construção e execução das políticas públicas. Vai além de um exercício descritivo. Busca compreender a constituição dessas políticas e como são colocadas em prática. Logo, é fundamental conceituar cada uma destas fases e o que cada uma leva em conta.

As políticas públicas conforme abordagem de vários autores tem diferentes momentos ou etapas, que pode variar conforme o enfoque de cada um, entretanto têm em comum seu desdobramento em estágios, corroborando a afirmação de Frey (2000) que muitas propostas de estruturação do ciclo apresentam fases comuns, como, a formulação, a implementação e o controle dos impactos das políticas e que estas divisões se diferenciam apenas gradualmente (Figura 2).

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Vázquez e Delaplace (2011).

Os autores apontam que se trata de um processo que nunca termina, transforma-se em um ciclo que se realimenta constante e sistematicamente. O ciclo está formado por sete processos: entrada do problema na agenda pública (não de qualquer problema, mas de um problema considerado “público”), estruturação do problema (que é a elaboração de um diagnóstico onde são especificadas as causas e as possíveis soluções), conjunto de possíveis soluções, análise de soluções (de acordo com a forma em que um problema for estruturado, dependerão as diversas soluções a serem dadas ao mesmo: um problema não tem uma solução única), tomada de decisão (onde determina-se qual das múltiplas soluções possíveis é a que tem a maior certeza técnica a partir da evidência existente), implementação da decisão (implementação da política pública) e avaliação.

Ainda de acordo com Vasquez e Delaplace (2011), antes se considerava que a avaliação deveria ser realizada no final da política pública, mas hoje existem diversos tipos de avaliação para cada uma das partes que integram o ciclo: avaliação do desenho da política pública; avaliação de gestão para analisar o processo de implementação; avaliação de resultados, na qual se verifica se os objetivos foram cumpridos; e, finalmente, avaliação de impacto, que analisa a consecução dos fins, isto é, se a política pública efetivamente gerou alguma modificação no problema público em questão.

Na prática, segundo Frey (2000), os atores político-administrativos dificilmente se fixam a esse contínuo, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos. Assim, o *policy cycle* pode servir como um quadro de referência para a análise processual.

Saravia (2006) aborda sete etapas do processo de política pública: momento da agenda e da elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. De forma resumida, na agenda são definidos os fatos sociais que serão incluídos na lista de prioridades do governo; na elaboração tem-se a identificação e delimitação do problema; São definidos na formulação os objetivos e os aspectos jurídicos, financeiro e administrativa da demanda eleita; destaca a implementação como o momento de preparação para executar; a execução é a realização efetiva das ações determinadas; o acompanhamento é o ato de supervisionar o que está sendo realizado e, por fim, a avaliação, nesta fase são colhidas as informações relativas aos efeitos que a política produziu.

Por outro lado, Parada (2006 apud FERNANDES, 2014) distingue quatro etapas analíticas: origem, desenho, gestão e avaliação das políticas públicas. A origem corresponde à agenda, o desenho consiste no planejamento, a gestão é a etapa da execução, e a avaliação coincide com o descrito por Saravia (2006).

Tanto Saravia (2006) quanto Parada (2006) destacam a aproximação com o esquema clássico do Ciclo de Políticas com algumas diferenças conceituais e analíticas. Em Januzzi et al., (2009 apud FERNANDES, 2014) temos cinco etapas do esquema clássico do Ciclo de Políticas (*Policy Cycle*): Definição da Agenda Política (*Agenda-Setting*) aqui reconhece-se uma questão social como problema público e passível de intervenção; Formulação de Políticas e Programas (*Policy Formulation*) abrange os processos e atividades para construção de soluções; nesta fase é a Tomada de Decisão Técnica-Política (*Decision Making*) sobre as alternativas formuladas; a Implementação de Políticas e Programas (*Policy Implementation*) está relacionada a gestão do programa, recursos e cumprimento das ações previstas e Avaliação das Políticas e Programas quando é analisado o esforço empreendido para verificar a necessidade de mudança ou descontinuação ou tirar o problema da agenda (FERNANDES, 2014).

Para Souza (2006) a política pública também pode ser vista como um ciclo deliberativo, consistindo em um processo dinâmico e de aprendizado, formado por vários estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. A autora acrescenta que algumas vertentes deste ciclo focam mais nos participantes do que no processo decisório, outras, focam no processo de formulação, podendo cada um deles atuar como incentivo ou como veto.

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada o resultado de várias atividades políticas que, agrupadas, formarão o processo político. E isso permite considerações sobre a tomada de decisão, como foram ou como poderiam ser tomadas. Ainda que neste processo estejam envolvidos atores racionais, o ato da escolha racional diante de interesses e preferências, nem sempre conduzirão aos resultados esperados pela sociedade. Tem-se ainda por meio deste ciclo a possibilidade de identificação e análise dos processos político-administrativos, das estratégias montadas e outros mecanismos definidos para a construção da política e ainda como se comportam os diversos atores nas diferentes fases do processo de produção da política.

Para Saravia (2006) é necessário, distinguir elaboração de formulação. Elaborar é preparar para a decisão política, enquanto formulação é a decisão política tomada pelo ente competente para tal, e formalizada por uma norma jurídica. O autor esclarece que a implementação é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), e que a execução é pôr em prática a decisão política.

Entretanto, para Frey (2000) do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Na etapa de Percepção e definição de problemas: o Governo tem a decisão de enfrentar um determinado problema e buscar algum tipo de solução para uma determinada situação. Na agenda-setting, é a formação da agenda, tem-se o problema sobre o qual teve a decisão de agir. Na fase de elaboração de programas e decisão apresentam-se diversas alternativas de ação e destas busca-se a mais adequada ao problema a se resolver. Aqui há o envolvimento dos atores mais influentes na política e na administração (FREY, 2000). Nessa fase desenvolve-se apoio político à política em pauta de maneira que ela seja autorizada e legítima (RODRIGUES, 2010).

A formulação de políticas públicas constitui-se quando os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). No entanto, Saravia (2007) define esta fase como sendo aquela onde acontecem o planejamento e organização do aparato administrativo, ordenando os recursos disponíveis e necessários para que a política finalmente seja executada. Considera o momento de colocar em prática a política, os planos, programas e projetos

necessários à sua execução. A questão da prática, neste contexto, torna-se dependente de muitos fatores.

A etapa da implementação, configura-se no momento crucial do ciclo da política, quando as propostas serão materializadas em uma ação institucionalizada, constituindo seus resultados no impacto do programa/política implementada. A possibilidade de interferência por fatores externos impõe condicionantes à implementação que podem ser grupos tendentes a sua paralisação, o tempo previsto, recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) suficientes, objetivos alinhados entre atores, especificações e o ordenamento corretos, e ainda se as autoridades gestoras da política terão suas prescrições cumpridas/seguidas.

Saravia (2007) ressalta que a implementação se refere a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, isto é, o que realmente aconteceu.

As fases seguintes se constituem na execução, no acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Uma vez estabelecida a ligação e dependência dos recursos financeiros para a execução da política pública, desta fase é dito que consiste em um conjunto de ações no sentido de alcançar os objetivos previstos pela política. É a realização da política. Fazer acontecer. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia (SARAVIA, 2007).

A última fase trata-se da avaliação, avaliar significa estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado, e isso só pode ser obtido mediante o estabelecimento de uma relação causal entre a modalidade da política social avaliada e seu sucesso e/ou fracasso, tendo como parâmetro a relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos (BOSCHETTI, 2003). Consiste, ainda, na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA, 2007).

As diversas fases de uma política pública, que quase sempre ocorrem de maneira improvisada e desordenada, se desdobram em diferentes caracterizações e isso exige, por sua vez, diferentes formas de acompanhamento. Este processo sistemático cuida em supervisionar como as ações estão sendo executadas, conforme suas fases no ciclo das políticas. O objetivo é ter

conhecimento do andamento da política e permitir, se necessário for, as intervenções cabíveis assegurando o alcance dos objetivos pretendidos (SARAVIA, 2007).

Contudo todas as etapas descritas acima e as seguintes não poderão ocorrer, muito menos serem tiradas do papel, acontecerem na prática e cumprirem os objetivos estabelecidos sem os recursos financeiros, conforme afirma Saravia (2007) na fase da implementação, estes deverão ser suficientes para dar prosseguimento ao ciclo da política. E no tocante às iniciativas por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) o financiamento é imprescindível para a política educacional e cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

A *policy cycle approach* ou “abordagem do ciclo de políticas” constitui num referencial analítico útil e concede grandes contribuições para a análise de políticas educacionais. E vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais (MAINARDES, 2006).

1.5.2. Financiamento Educacional

O financiamento educacional ou da educação refere-se aos recursos que mantêm a política educacional no Brasil, cuja viabilização decorre da aplicação destes recursos.

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13/07/1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b), pela Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996a) e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Trata-se de um arcabouço jurídico que garante a todos os brasileiros as condições formais para exercer o direito básico à educação, especialmente ao ensino fundamental, além de estruturar responsabilidades e competências para a oferta nacional de educação (CASTRO, 2010).

Para Oliveira e Sousa (2010, p. 17), o pressuposto de igualdade para todos, associado ao direito à educação, encontra nas diferenciações trazidas pelo sistema federativo uma contraposição. Para estes autores, o arranjo federativo brasileiro é muito desigual, considerando a política tributária, no tocante à divisão desproporcional dos recursos orçamentários. Outro agravante é o status de ente federativo atribuído ao município com a Constituição de 1988, evidencia o “descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades

na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais”.

Para Cury (2006 apud MACHADO, 2017), o pacto federativo contribui significativamente para o resultado das políticas educacionais, quando define a organização e a gestão territorial do estado, que por sua vez reflete na estruturação administrativa e política dos governos e no modo de responder aos cidadãos. E isso, segundo Cruz (2011), tem influência sobre o setor educacional, principalmente em seu financiamento.

Cabe ressaltar que o financiamento da política pública de educação em toda sua abrangência foi assegurado no artigo 212 da CF/1988, que estabeleceu as fontes de recursos e estrutura, com garantia de vinculação à educação dos percentuais mínimos da receita decorrentes de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE.

De acordo com Castro (2001, p. 13) a vinculação de recursos de impostos para a educação[...] é uma das medidas políticas mais importantes de disponibilização de meios para o cumprimento do vasto elenco de responsabilidades do poder público nessa área. O que de outra forma também vem constituir numa garantia de destinação e aplicabilidade destes recursos, ainda que diante de outras necessidades ou prioridades. Concordando, Davies (2012 apud MACHADO, 2017) ressalta que tal vinculação de impostos é o aspecto mais importante na discussão sobre o financiamento da educação pública.

Os referidos percentuais estão assim definidos: nunca menos de 18% da receita de impostos da União e nunca menos que 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo as transferências constitucionais, nessa categoria são os denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), provenientes da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) e ainda, a contribuição social do salário-educação como fonte suplementar de recursos à educação básica.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma

parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Outra forma de financiamento da educação ocorre por meio de transferências Financeiras Voluntárias mediante termos de compromissos firmados entre estados, municípios e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o financiamento de seus projetos educacionais. O FNDE é uma autarquia, vinculada ao Ministério da Educação, que tem papel importante nestes financiamentos, exercendo, mediante o gerenciamento dos recursos, a função supletiva e redistributiva da União. A liberação de recursos para o financiamento de projetos educacionais está condicionada a análises técnicas para sua operacionalização.

A política de assistência a estados e municípios efetivada pelo FNDE, de acordo com Cruz (2006 apud MACHADO, 2017) envolve ações variadas de assistência direta, como no Programa Nacional do Livro Didático, a assistência financeira automática (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Transporte Escolar, dentre outros).

Como vimos, no Brasil, o financiamento educacional foi assegurado pela constituição de 1988 vinculando recursos à educação de maneira que benefícios comuns à coletividade pudessem ser efetivados. Tal fato evidencia a importância dada à educação como um direito social (art. 6º), e de igual modo custear com a finalidade de oportunizar uma educação de qualidade (a todos) e combater as desigualdades. E, portanto, a estabelece (art. 205) como dever do Estado.

Se pensarmos no Brasil: proporções continentais, diversidade, realidade social e todas as possibilidades associadas à educação, percebemos que a gestão de recursos educacionais, vai muito mais além do que gerir despesas ou gastos. Apesar da constituição garantir recursos, não se resume apenas nisso, ainda que aqueles valores estabelecidos em lei, sejam mínimos, é preciso gastar de maneira eficiente, pois trata-se de um complexo processo com vistas à mudança de patamar.

O outro lado da questão é saber se prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estarão preparados para gerir, com eficiência e eficácia, o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos (CASTRO, 2001 p. 19).

Sem a devida coordenação e responsabilidade por parte dos entes federados a aplicação dos recursos pode impactar negativamente os resultados pretendidos, além do mais a manutenção

e o desenvolvimento da educação estão condicionados ao comprometimento com a utilização desses recursos pelas administrações locais, no sentido de que a sua devida destinação seja assegurada.

Cada vez mais a dinâmica do cenário econômico e social impõem ao setor público mais esforços para gerir bens e serviços, como também na atuação junto às políticas, e, por conseguinte impõe à administração pública desafios para alcançar melhores resultados. Sendo necessário, portanto, neste contexto a busca contínua de mecanismos que otimizem a gestão, com vistas a redução de custos e aumentar a qualidade no setor público.

Para Arretche (2009) “a avaliação da eficiência é possivelmente hoje a mais necessária e a mais urgente de ser desenvolvida [...] porque a escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto”. Assevera, ainda que “ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu, mas do contribuinte”. Para a autora, “a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (*public confidence*) no Estado e nas instituições democráticas”. Cita Cohen (1995, p. 40) para frisar que “o desperdício de recursos, a corrupção ou a incapacidade governamental são, na verdade, entraves à utilização de recursos publicamente geridos para finalidades efetivamente públicas”.

Em um país tão diverso, organizado como Federação em que a disponibilidade de recursos para custear as políticas públicas é extremamente desigual entre os entes federados, a função equalizadora da União é fundamental, em suas dimensões redistributiva e supletiva, complementando recursos nas instâncias em que eles faltam e realocando recursos de modo a tornar mais equânime as condições de implementação dessas políticas. [...] a União ainda participa com proporção insuficiente no financiamento da educação básica e, em consequência, persistem desigualdades regionais inaceitáveis (LACERDA; MARQUES, 2019, p. 42)

1.6. Monitoramento

Por que monitorar?

Para se tomar o pulso das coisas, rever o desenho. “Confiança é bom, mas controle é melhor” (Proverbo alemão). Não ficar à mercê da confiança, da qualidade da natureza humana, estabelecer mecanismos institucionais que assegurem e as coisas andem e permaneçam nos trilhos. Integridade conformidade e transparência, quanto mais transparente o que o governo faz, melhor. O monitoramento dá suporte à implementação.

Monitoria ajuda a implementação ser resiliente, mais esperta, [...]. O monitoramento ajuda lidar com opinião pública, prestação de contas, em tempo real. O fornecimento da informação em tempo real veio para ficar, sendo preciso se adequar, ter em mente em relação ao que estamos fazendo. Ter clareza no que classifica e não classifica.²

Monitoramos pelas possibilidades incríveis de aprendizado por meio da experiência, para descobrir como funcionam as coisas, o que dá certo ou não dá certo, o que vai bem, o que vai mal, o que tem sucesso e o que falha. Monitorar tem o sentido de favorecer, corrigir e evitar erros, desvios e desperdício e serve ainda para imprimir aos processos a transparência, permitindo, por exemplo, que cidadãos e outros atores interessados saibam o que está acontecendo em uma determinada iniciativa (JOPPERT; SILVA, 2012).

Portanto, as ações de monitoramento precisam acontecer no decorrer da referida iniciativa considerando que elas determinam o futuro dessas iniciativas, em face das informações que podem produzir.

Assim monitorar é uma ação cuidadosa, buscando saber se tudo está ocorrendo conforme o esperado, mediante concentração na rota seguida pelo programa, fazendo dessa ação, portanto, um minucioso acompanhamento.

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) entendem que conceito de monitoramento abriga uma ambiguidade, que embora interligados, referem-se a dois processos distintos. Pode constituir-se num procedimento “a distância”, tido como uma atividade interna da organização, e pode-se referir a processos “presenciais”, que são checagens locais, constituindo numa pesquisa rápida qualitativa, que possibilita gestores, pesquisadores ou outros agentes verificar como está sendo realizada a implementação, e se está atingindo seus objetivos, podendo ainda verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos.

Assim, saber se as providencias ou ações adotadas resolveram os problemas que as deram causa, tem relação direta com a política, e, por conseguinte é primordial conhecer dos resultados. Essa possibilidade está ligada às práticas de monitoramento e de avaliação (M&A) uma vez que “produzem evidências sobre a efetividade ou não das políticas públicas”, isto faz dessas práticas ferramentas importantes para subsidiar a tomada de decisão dos gestores (ISJN, 2018).

A utilização dessas práticas permite não só ter conhecimento dos resultados destas intervenções, mas também promover a aprendizagem institucional e possibilitar escolhas mais

² O texto faz parte de palestra proferida pelo Professor Francisco Gaetani, em 01/07/2021.

acertadas acerca das políticas, em qual mais investir ou em qual efetuar correções (ISJN, 2018, p. 17).

O monitoramento de políticas públicas se mostra como um mecanismo que, com base em informações, busca uma melhor atuação do Estado. Tem sido proposto por autores do meio acadêmico, e isso impulsiona ações de mobilização da cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas, observadas principalmente em âmbito federal. Tal mobilização tem sido concretizada em esforços na produção de dados mais específicos e ao mesmo tempo mais abrangentes para fins de monitoramento, bem como na condução de pesquisas avaliativas de resultados e impactos de programas (JANNUZZI, 2011 apud BRASILEIRO, 2012).

De acordo com o ISJN, (2018, p. 17) se a finalidade das práticas de monitoramento e de avaliação pudesse ser dita em uma frase, ela seria “prover informações úteis e bem fundamentadas” ou “fornecer evidências para a tomada de decisão”. Dessa forma, tais metodologias elevam o padrão de qualidade do serviço e a eficiência do gasto público, fortalece a *accountability* e promove a transparência.

Além disso, o devido acompanhamento dos programas implementados permite avaliar seus resultados, em outras palavras, é verificar a efetividade no alcance do objetivo proposto.

Rossi et al. (2003) conceitua monitoramento como um instrumento essencial de acompanhamento da política e complemento vital da avaliação, pelo fato de prover as informações necessárias para condução das avaliações. Entendimento semelhante apresenta Fernandes (2014) ao conceituar o monitoramento como um importante mecanismo de acompanhamento das políticas públicas, tendo o propósito de permitir a obtenção de informações que subsidiem o desenvolvimento de uma política, um programa ou projeto.

E, portanto, a partir de sua definição e no propósito incorporado à sua prática faz-se necessário que este processo seja contínuo e rotineiro. Para Jannuzzi (2011) partindo da lógica da intervenção dos programas e ações, é necessário dispor-se de medidas que permitam acompanhar o esforço governamental da alocação de recursos aos possíveis efeitos na sociedade. Por meio do monitoramento é possível obter um retrato da realidade social e de suas particularidades, retratando a evolução em seu panorama, e possibilitando as correções de direção ou contingências para o atingimento de seus resultados e impactos. Ainda, define monitoramento como um instrumento que constitui num processo sistemático e contínuo de acompanhamento de

uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações.

Garcia (2001), comunga do mesmo entendimento, quando define o monitoramento como um processo sistemático e contínuo que, produz informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.

Desenvolver ações e sistemas de avaliação e monitoramento de políticas públicas baseia-se na necessidade de acompanhamento da implementação de uma determinada política pública, para identificar tempestivamente possíveis desvios na sua execução e possibilitar ações corretivas, ver de perto se as metas e objetivos estão sendo alcançados, levando à aprendizagem organizacional. Vale ressaltar que para detectar as falhas, desvios, demanda exercício analítico e imprimir qualidade na gestão para o enfrentamento dos problemas identificados.

Jannuzzi (2016) define esse processo como:

[...] uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar (JANNUZZI, 2016, p. 108).

Destarte, Pereira (2017) chama atenção para o forte caráter de intervenção associado ao monitoramento, e, portanto, é desejável que sua operacionalização seja conduzida por quem está implementando a política, de modo que, diante de condições favoráveis à revisão e mudanças sejam aproveitadas oportunamente e resulte em melhoria do programa e da sua gestão.

Dessa forma, o Guia para avaliar políticas públicas (IJSN, 2018), reafirma a necessidade da continuidade do processo do monitoramento, provendo informações mediante a utilização de indicadores selecionados na etapa do desenho da política, diretamente associados aos elementos do Modelo Lógico: insumos alocados, atividades executadas, produtos e resultados da intervenção, e ainda seus impactos pretendidos. Esses dados são úteis ao acompanhamento de mudanças de desempenho ao longo do tempo, definir tendências e padrões, adaptar estratégias e subsidiar decisões (*Ibidem*, p. 19).

Um indicador, conforme definem Vaitsman, Rodrigues, Paes-Sousa (2006), consiste num valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno.

Para Ferreira e Tenório (2010) construir indicadores é ponto relevante nos debates sobre produção de conhecimento em educação. Contudo, essa construção (indicadores de qualidade) assume grande complexidade, pois lida com a construção de modelos para atribuir valor a políticas, programas, projetos e ações educativas que expressam concepções teóricas e envolvem aspectos vinculados a interesses sócio-políticos de determinados grupos e suas representações sobre qualidade em educação.

Nesse conjunto, segundo Gertler et al., (2018), estão incluídos indicadores utilizados tanto para monitorar a execução do programa quanto para avaliar os seus impactos. Enfatiza a participação de gestores e pesquisadores na seleção dos indicadores, para assegurar que aqueles que forem selecionados representarão boas medidas de desempenho do programa.

Os mesmos autores destacam uma regra geral muito utilizada, resumida pelo acrônimo *SMART* (em inglês) que expressa como devem ser os indicadores:

- Específicos (*specific*): para medir as informações necessárias com a maior acurácia possível
- Mensuráveis (*measurable*): para garantir que as informações sejam facilmente obtidas
- Atribuíveis (*attributable*): para garantir que cada medida esteja vinculada às dimensões embutidas no programa
- Realistas (*realistic*): para garantir que os dados possam ser obtidos em tempo hábil, com frequência e custo razoáveis
- Direcionados (*targeted*): para a população-alvo do programa

Indicadores são variáveis quantitativas ou qualitativas que proveem informações diretas e confiáveis para medir dimensões associadas à operação e aos resultados de uma política. A partir dessas medidas padronizadas, são observadas as mudanças que ocorrem ao longo do tempo, possibilitando que áreas de sucesso e áreas que carecem de melhorias na política sejam identificadas (IJSN, 2018, p. 23).

O crescimento de uma política deve ser acompanhado em todos seus aspectos, e, portanto, é fundamental a definição de indicadores para todas as suas etapas – insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, elementos do Modelo Lógico, que funciona como base principal para seleção de indicadores, garantindo que todas as dimensões de interesse da política sejam abarcadas pelo monitoramento.

Os indicadores relacionados a estas fases medem, respectivamente, a quantidade (ou qualidade) dos recursos – financeiros e humanos – disponíveis ao programa; o esforço e as ações realizadas para obter os produtos planejados; a quantidade (ou qualidade) dos bens e serviços criados ou ofertados; a quantidade ou a qualidade dos resultados intermediários alcançados; os efeitos de longo prazo (ou seja, os impactos) da política, após a devida maturação dos resultados intermediários.

A escolha dos indicadores a serem monitorados deve ocorrer antes mesmo do início da implementação da política, o que, nem sempre acontece. Assim, uma vez que o próprio processo de monitoramento, cujo objetivo é produzir informações que possibilitem que a política seja corrigida sempre que houver necessidade, essa seleção de indicadores também pode passar por ajustes ao longo do tempo.

Os estudos que tratam do ciclo de políticas públicas, de acordo com Pereira (2017), apontam o monitoramento como uma atividade que se debruça fundamentalmente sobre a etapa de implementação da política analisada, sendo alimentado continuamente com dados periódicos referentes ao seu desempenho. Ressalta que o tratamento dado aos indicadores (compilação, organização e análise) possibilita acompanhar e medir determinada política e seus diversos contextos de implementação.

Tal peculiaridade, para o mesmo autor, não pode ser desprezada em si tratando de estudos de políticas públicas no modelo federativo vigente no Brasil, visto que a formulação de políticas pensadas no contexto nacional ocorre em instância federal, para serem executados no plano estadual e municipal. Assim, unificar parâmetros para o monitoramento de políticas implementadas em território nacional permite uma análise comparativa e unificação de metodologias de mensuração de desempenho – embora se reconheça a importância de mecanismos de avaliação e monitoramento que reflitam as particularidades locais.

1.6.1. Como são monitoradas as políticas públicas no Brasil

Esta subseção foi estruturada com foco nas etapas e variáveis do processo de monitoramento realizado em políticas públicas no Brasil.

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) da ação governamental vem ganhando força no Brasil, o que, por um lado, é devido à ampliação do

escopo e escala dos programas sociais (Estado atuando mais para garantia dos direitos) e, por outro, ao aumento da qualificação média dos técnicos e gestores nas três esferas do setor público (JANNUZZI, 2011). Castro (2011 apud BRASILEIRO, 2012) complementa que esse processo tem gerado um aumento compatível dos gastos sociais, especialmente “a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição – Sistema Único de Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, Previdência Rural, entre outras [...]”. Como resultado, a população em geral tem pleiteado melhor aplicação do recurso público.

A preocupação e o interesse em monitorar programas sociais é resultado de mais importância às políticas sociais, às demandas por programas mais efetivos e uma gestão pública com mais eficiência. Cultura que, no Brasil, aos poucos se difunde, com a implantação pelos governos de mecanismos de monitoramento; processo, ainda, muito incipiente (BRASIL, 2013, p. 6).

O monitoramento é uma função inerente à gestão, uma vez que subsidia a tomada de decisão e o controle social na condução das políticas públicas. Se baseia na observação, coleta e análise sistemática de dados e indicadores sobre o desenvolvimento de um programa. Faz uso da informação para acompanhar os programas e, ao mesmo tempo, produzir informações acerca do funcionamento das atividades (BRASIL, 2016).

A definição de indicadores é importante e essencial para o monitoramento de um programa, conforme propõe o Guia para Avaliar Políticas Públicas (IJSN, 2018). Assim, os processos de monitoramento que acompanham uma política por meio de indicadores, proveem informações sobre seu desempenho, permitindo com isso determinar aqueles pontos em que a política está ou não funcionando devidamente, podendo levar a uma correção imediata das ações ou à providência de avaliações mais aprofundadas. Esse procedimento deve ser realizado pelos responsáveis pela política com base em dados sobre os vários estágios de seu ciclo, ressaltando o benefício e a importância do monitoramento nestas etapas. Isso vai contribuir não só para melhoria das ações, como também para a realização de avaliações.

É um processo que precisa ocorrer contínua e rotineiramente, produzindo informações a partir dos indicadores selecionados na etapa determinada do desenho da política, e que estão diretamente associados aos elementos do Modelo Lógico³: insumos alocados, atividades

³ O modelo lógico é uma metodologia de formulação de políticas públicas composta pelos seguintes elementos: recursos ou **insumos**; processos ou **atividades**; **produtos**, **resultados** e **impactos**. Permite, de forma visual,

executadas, produtos e resultados da intervenção, e também seus impactos pretendidos. São dados que detectam alterações no desempenho ao longo do tempo, podendo determinar tendências e padrões, adequar estratégias e subsidiar decisões (IJSN, 2018, p. 19).

O guia propõe a esquematização de um processo de monitoramento de políticas públicas a partir de algumas etapas, seguindo autores como Kusek e Rist (2004) e Mackay (2007) e as identifica como: seleção de indicadores; coleta de dados; definição de metas; utilização da informação; e a criação de incentivos para utilização da informação. Destaca que, por se tratar de uma ação contínua, essas etapas podem (e, muitas vezes, devem) acontecer simultaneamente.

Com a descentralização administrativa, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a demandar indicadores sociais que pudessem dar conta de suas particularidades e para o avanço de implementação de políticas sociais, utilizando novos métodos além dos indicadores sociodemográficos (SIQUEIRA; OLIVEIRA, 2017).

De acordo com Jannuzzi, (2005), a construção do sistema de indicadores sociais para acompanhar políticas públicas tem relação com a demanda de interesse, por exemplo, é a partir do objetivo de implementação de determinado programa, projeto etc. que serão escolhidas as ações operacionais vinculadas a ele, estas vão acompanhar a eficiência no que referir aos recursos, eficácia quando se tratar de metas e a efetividade diz respeito aos impactos a longo prazo. “Os indicadores guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis” (*Ibidem*, p. 139).

A seleção de indicadores é o primeiro passo de um monitoramento, estes serão monitorados durante e após a implementação da política e impacta o processo como um todo, da coleta de dados à tomada de decisões. E, portanto, esta seleção deve ser acertada e segura.

Uma vez definidos os indicadores, o segundo passo é a coleta de dados, estabelecendo as fontes (podem ser primárias ou secundárias), para colher estes dados e quem será responsável por coletá-los e ainda com que frequência serão coletados e quanto vai custar este procedimento. Dados primários são obtidos diretamente para a construção dos indicadores, como exemplo

apresentar um programa e, com isso, aumentar sua compreensão. É um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos. Determina onde o programa está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos (IPEA, 2018, Guia prático de análise *ex ante*).

podemos citar entrevistas ou questionários, envolvem maiores custos para sua coleta, mas em contrapartida permitem mais controle ao coletar e frequência dos dados.

Os secundários são dados que já existem, colhidos com outra finalidade. A escolha da fonte está relacionada ao indicador e sua natureza. O custo para coletar dados secundários é menor, entretanto é necessário sejam representativos da população de interesse e que a instituição responsável pelas informações ofereça qualidade dos dados divulgados, exemplos dessas instituições são o IBGE, Inep, IPEA, IJSN etc. (JANUZZI, 2005, p. 33).

Definir metas, terceiro passo para o monitoramento. Essa definição é fundamental para se observar o desempenho da política. Podem ser estabelecidas mediante valores observados do indicador no começo do período de monitoramento, idealmente imediatamente anterior à implementação da política, considerar estes valores torna as metas realistas, sem este conhecimento é possível que fique abaixo ou acima daquilo que pode ser feito em determinado tempo. Servindo como parâmetro para comparações ao longo do tempo dos dados de monitoramento. Importante destacar sobre as metas é saber se há recursos disponíveis (financeiros e físicos) para implementação da política. Do contrário, corre-se o risco de que as metas traçadas não sejam passíveis de se cumprir. Devem abranger períodos curtos para garantir que os objetivos intermediários sejam cumpridos e de modo sequencial até alcançar ao objetivo final de longo prazo. Isso constitui em fonte de informações sobre tendências manifestadas no âmbito da política (*Ibidem*, p. 40).

A etapa seguinte trata-se da utilização da informação. O monitoramento de políticas públicas é uma atividade que demanda o uso intensivo de informação, que no contexto de organizações públicas ou privadas tem sido considerada um ativo, e como tal, precisa ser gerenciada ou administrada (BRASILEIRO, 2012).

Os sistemas de monitoramento (e avaliação) produzem informações relevantes acerca do andamento das políticas públicas. Utilizar estas evidências advindas das atividades de monitoramento (assim como de avaliação) traduz-se numa fase fundamental à consolidação do sistema.

A incorporação desses dados ao processo de tomada de decisão, significa uma destinação eficiente de recursos públicos, descartando decisões arbitrárias. E, portanto, é necessário que as decisões sejam com base em evidências bem fundamentadas. Reafirmando a importância do monitoramento ao utilizar os resultados provenientes de seu processo. Essa utilização de

informações trazidas pelo monitoramento de indicadores-chave irá possibilitar o diagnóstico antecipado de ameaças à implementação de uma política e, conseqüentemente, indicar a necessidade de análises mais aprofundadas que levem às devidas correções. Essas informações contribuem ainda para as avaliações da política (BRASILEIRO, 2012, p. 47).

De acordo com Brasileiro (2012), o monitoramento de políticas públicas se apresenta como instrumento que, com base em informações, visa justamente uma melhor atuação do Estado. A proposição desse instrumento por autores do meio acadêmico, estimula a cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas, especialmente no âmbito federal, materializada em esforços na produção de dados mais específicos e ao mesmo tempo mais abrangentes para fins de monitoramento, bem como na condução de pesquisas avaliativas de resultados e impactos de programas (JANNUZZI, 2011).

O Guia (IJSN, 2018) reforça que o monitoramento facilita a prestação de contas entre diferentes poderes e esferas de governo, como também à sociedade, e promove o aumento da transparência sobre o gasto público e os resultados alcançados. Salienta que é primordial a divulgação desses resultados para a sociedade e para os tomadores de decisão, de forma clara e objetiva, para conhecimento de todos, respaldando as decisões tomadas, e isso por meio de um “bom plano de comunicação” com uso de ferramentas como gráficos e tabelas, para, de forma visual, aumentar a compreensão das informações apresentadas.

O último passo é criar incentivos para a utilização da informação. De nada irá adiantar a implementação deste sistema, se o seu produto mais caro, a informação, for relegada. A sustentabilidade de todo o processo do monitoramento está aí, criar em todo o ambiente organizacional a cultura de que as informações são ferramentas servíveis, que devem ser analisadas, multiplicadas e aplicadas, que precisam “de fato serem utilizadas e incorporadas ao ciclo de vida da política pública”, quando a simples existência de dados de monitoramento não são garantia que serão devidamente aproveitados. Isso pode ser levado a cabo mediante reuniões regulares para compartilhar os métodos adotados, divulgação dos resultados com vistas na transparência dos procedimentos entre os atores, “premiações ou recompensas como forma de reconhecimento das melhores práticas de monitoramento e avaliação ou de gestão com base em resultados e evidências” (IJSN, 2018, p. 58).

Estabelecido o sistema de monitoramento e identificadas suas etapas, faz-se necessário conhecer os tipos de monitoramento aplicados às políticas públicas, de forma a facilitar o entendimento e a finalidade que os reveste.

Avaliação e monitoramento andam juntos, são funções de gestão indispensáveis que fortalecem o planejamento dos programas, e promove a efetividade das ações e inserido nos dois tipos básicos de avaliação (de processos e de impactos) estão dois tipos de monitoramento bastante utilizados: gerencial e analítico (SIQUEIRA; OLIVEIRA, 2017). Criar um sistema de monitoramento/acompanhamento, que vai gerar informações acerca das ações desenvolvidas, é uma tarefa que precede à avaliação, sem o qual avaliar torna-se inviável. Deve ser simples para que possa ser implementado e suficiente para fornecer as informações (NOGUEIRA, 2002).

Como considera Armani (2009 apud SIQUEIRA; OLIVEIRA, 2017), o monitoramento de um projeto ou programa é definido na sua criação e faz parte do processo de avaliação. Sistemático e constante, o monitoramento é uma etapa fundamental. Sendo sistêmico mostra se é viável dar continuidade na metodologia aplicada naquele projeto e projetar sua eficácia ao longo da aplicação, e perceber se é preciso refazer ou não a distribuição de recursos considerando os objetivos pretendidos. E enquanto constante, ao e se surgirem imprevistos durante a execução, permite subsidiá-los, não comprometendo os resultados esperados.

O conceito de monitoramento pode ser ambíguo, abrangendo dois processos distintos, mesmo interligados. De um lado, pode ser um procedimento “a distância” enquanto atividade realizada internamente na organização, e pode também se referir a processos “presenciais”, atividades e contextos locais, um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, que permite a gestores, pesquisadores e demais agentes saberem como está caminhando a implementação para chegar aos objetivos, e ter conhecimento dos problemas que podem afetar ações, processos e objetivos pretendidos (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

O Monitoramento Gerencial consiste num acompanhamento metódico e organizado da utilização dos recursos financeiros e matéria prima, referidos como insumos num projeto e se associam ao monitoramento da eficiência (produzir o esperado com o menor custo possível) e da eficácia, no tocante a produtos, metas e o tempo para se alcançar ou produzir o pretendido. Seu foco está nas metas e prazos de um programa. Guarda relação com a avaliação de processos, a coerência entre o estabelecido e o desenvolvimento do programa (SIQUEIRA; OLIVEIRA, 2017).

Já o monitoramento analítico, para Brasileiro (2012) é mais detalhado, analisando fluxos de desembolsos financeiros, realização de atividades-meio, entrega de produtos e inferência de resultados dos programas. Para este autor, essas análises se associam a critérios como eficácia no cumprimento de metas, eficiência na aplicação dos recursos e efetividade dos desdobramentos sociais esperados.

Entanto, Jannuzzi (2011) defende que o monitoramento analítico deve ser usado para melhoria da gestão de programas sociais. Entende que o monitoramento analítico é importante, diante da possibilidade de programas implementados em regiões mais pobres apresentarem resultados divergentes ou menos promissores, do que se implementado em regiões mais desenvolvidas, compreendendo alteração nas condições sociais do grupo ou população de um determinado território. E, portanto, é prudente avaliar a eficiência dos programas não só quanto ao resultado obtido e à quantidade de recurso investido, mas também no tocante as dificuldades ou potencialidades presentes numa região em que os programas estão em andamento. O monitoramento analítico está associado à avaliação de impactos (JANNUZZI, 2005).

O processo de estruturação de Sistemas de Monitoramento e Avaliação (SM&A) de Políticas, programas ou, mais amplamente, da ação governamental é um empreendimento complexo, como bem e extensamente revelam a literatura internacional sobre o tema e as experiências vivenciadas – e muitas vezes sofridas – pelas quais passam os gestores e técnicos públicos que procuram colocá-los em prática (BRASIL, 2013).

Esse sistema conforme traz o Estudo Técnico nº 7/2013 – SAGI, são atividades articuladas, sistemáticas e formalizadas para produzir, registrar, acompanhar e analisar criticamente as informações advindas da gestão de políticas públicas e seus programas, bem como dos produtos e serviços, e com isso auxiliar na tomada de decisão para a melhoria da ação pública. Outra finalidade deste sistema é produzir conhecimentos acerca dos impactos destas políticas e programas, e dos custos de produção deles.

Isso faz dessa ferramenta um precioso instrumento para garantir maior transparência ao utilizar recursos públicos e ainda subsidiar decisões relativas ao mérito e relevância das políticas e programas na distribuição orçamentária.

A depender do órgão em que são estruturados e da cultura organizacional existente são constituídos por uma quantidade maior ou menor de ferramentas e produtos, são exemplos: mapas estratégicos, balanços de gestão, sistemas informatizados, indicadores de desempenho,

indicadores de políticas e programas, painéis de indicadores, painéis situacionais, pesquisas de satisfação, desenhos experimentais ou quasi-experimentais, grupos focais, entre outros (ESTUDO TÉCNICO nº 7/2013 – SAGI, p. 4). Por conseguinte, essa estruturação tem vistas na melhoria interna de programas, gestão e decisão orçamentárias ou prestação de contas da ação governamental ao parlamento ou à sociedade. Indicando que sua estruturação abrange decisões de cunho político, administrativo e técnico.

Entretanto, de outro lado, têm-se também limitações ao desenvolvimento de um sistema de monitoramento o pouco conhecimento que se tem sobre o campo, mesmo existindo estudos, que, porém, não são aplicados. Complementa que dificuldades apresentadas no monitoramento e avaliação de programas no Brasil, pode-se dizer até de frustrações que decorrem, numa medida considerável, derivam da utilização de “modelos e prescrições muito particulares e padronizados”, sem as adaptações necessárias que deveria haver, considerando o estágio dos programas - maturidade ou fase em que eles se encontram. Outra questão é que são conduzidos sem analisar previamente se a avaliação dos programas é factível ou ainda sem conhecer em que grau essas atividades podem ser integradas a processos da mesma gestão, mais amplos e com o mesmo grau de importância (BRASIL, 2016).

Outra dificuldade apontada a falta de cultura para os resultados na administração pública. Além do mais, a dificuldade da própria gestão da informação em todos os níveis de governo, que reúnem as informações de processo, produtos e atividades, sem, porém, compartilhar entre si os dados, tampouco fazer o registro destes em sistemas de informação reutilizáveis e compartilháveis no que se refere a seu padrão semântico e técnico (BRASIL, 2016, p. 27).

Reconhecendo o mérito e bons trabalhos em diversos setores da administração pública brasileira, o Estudo Técnico nº 7/2013 – SAGI (BRASIL, 2013), realça que não se pode desconsiderar a existência de lacunas de formação e a falta de conhecimento tanto conceitual quanto técnico no campo de monitoramento e avaliação, por parte dos gestores, resultando em desajustes na especificação dos instrumentos de monitoramento e avaliação das ações governamentais. Isso gera frustrações quanto aos resultados pretendidos e questionamentos sobre a aplicação dos estudos.

De maneira geral, o referido estudo salienta que “os estudos de avaliação de demandas sociais, os diagnósticos propositivos para intervenções específicas, os sistemas de indicadores de monitoramento e as pesquisas de avaliação de programas” (ESTUDO TÉCNICO nº 7/2013 –

SAGI, p. 6) tem se consolidado e estado presente na realidade dos gestores públicos, mas não num ritmo necessário, além disso ocorre de forma bem desigual tanto nas esferas governamentais quanto nas regiões brasileiras.

Este cenário pode ser ainda mais agravado conforme salienta o referido estudo se se considerar estudos avaliativos, cuja abordagem marcadamente disciplinar da pesquisa aplicada no campo, a sobrevalorização de algumas abordagens e modelos específicos de avaliação, associados ao desconhecimento da operacionalização da ação governamental e do que fazer com os resultados dos estudos de forma mais efetiva pelos gestores.

Levanta-se a questão que os programas sociais não atingem os resultados e impactos pretendidos no Brasil, não por falta de estudos, pois eles até existem, o problema está no conteúdo, que se mostram descritivos e gerais [...] não trazem ou apresentam informações específicas, adequadas ao perfil da ação pública. Ressalta imprecisões, lacunas que denotam “falta de clareza dos objetivos e natureza do programa público” (p.7) disfuncionalidade atribuída às limitações do gestor público e ainda limitação de informações para subsidiar programas em andamento ou novos. Se mostrando por vezes, ambíguas ou sem consistência. Resume por fim que estes estudos não satisfazem, na afirmação de (COTTA, 1988, p.118):

As metodologias de avaliação de programas sociais têm sido objeto de severas críticas. Basicamente, afirma-se que, na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. Inconclusivos em função das próprias limitações deste tipo de estudo, inoportunos devido à morosidade do processo avaliativo e irrelevantes porque não respondem às demandas informacionais de todos os agentes sociais afetos à intervenção (COTTA, 1998, p.118).

Monitorar um programa de forma a produzir a informação desejável carece de conhecimento da fase apropriada para aplicar tais mecanismos, conforme adverte o GAPP (COTTA, 1988, p. 9) “Desconhecimento sobre o estágio de avaliabilidade dos programas é outro fator a minar a credibilidade dos instrumentos de monitoramento e avaliação”.

Neste contexto cabe apresentar a constatação do Tribunal de Contas da União quanto ao Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), para destruição de acervo bibliográficos nas escolas.

O trabalho constatou que o FNDE tem mostrado grande eficácia operacional na distribuição dos acervos do Programa para as escolas beneficiadas. Foram atendidas 20 mil escolas em 1998 e 36 mil em 1999, com previsão de atendimento de 139 mil escolas em 2002. Todavia, também se verificou que o PNBE não tem atividades de monitoramento e avaliação bem estruturadas. O MEC não dispõe de informações que permitam conhecer o nível de utilização dos acervos, bem como os problemas que

podem estar afetando a efetividade do uso dos livros no desenvolvimento escolar dos alunos nas escolas beneficiadas. Tal fato é mais preocupante justamente no momento em que aumenta a escala de atendimento do Programa (TCU, 2002, p. 10).

No Brasil os estudos avaliativos (monitoramento e avaliação) são desenvolvidos por equipes competentes, que possuem experiência em análise, entretanto, não possuem experiências na implementação propriamente dita dos programas ou políticas e o conhecimento multidisciplinar para abordar problemas.

Comunga do mesmo pensamento Jannuzzi (2011), ao reconhecer as experiências meritórias neste campo, ressaltando, contudo, o quanto há a se fazer quando se tem dados em quantidade em repositórios e arquivos e que é presente a realização de trabalhos na área por setores sem experiência com implementação e sem conhecimentos mais abrangentes.

Todo o exposto evidencia as dificuldades ou deficiências dos sistemas de monitoramento e os frequentes problemas de especificação de pesquisas e avaliação para que o acompanhamento das ações e programas públicos possam acontecer, tanto no Brasil quanto em países Iberoamericanos. Estas são questões, cuja solução fica dependente de decisões e vontades políticas e administrativas, ao tempo em necessitam investir, em boa medida, em conhecimento técnico dos sistemas de Monitoramento e Avaliação.

No entanto, o aumento do interesse e da importância do campo de monitoramento aponta para seu crescimento e qualificação.

Com a finalidade de responder a este objetivo foram selecionados os relatórios de monitoramento produzidos pela COMAP no período pesquisado (2017 a 2020).

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Neste item foram apresentados os trabalhos mais recentes acerca do tema estudado. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e as unidades envolvidas com este Programa, que são o FNDE, que libera os recursos e a Comap, que monitora a utilização destes recursos.

2.1 O Monitoramento de Programas

De acordo com o percurso metodológico adotado, neste capítulo será apresentado o Plano de Ações Articuladas - PAR como um meio para viabilização de projetos de melhoria na educação básica. Em sequência, uma exposição do FNDE, autarquia federal, a quem compete executar as transferências financeiras do Plano, missão e atuação em prol da qualidade da educação, e a COMAP inserida neste contexto como parte integrante do FNDE responsável por monitorar o repasse de recursos efetuado por meio do programa.

Para um amplo entendimento do tema, foram realizadas buscas em sites eletrônicos para identificar na produção acadêmica, publicações científicas que abordassem ou se relacionassem com foco no tema pesquisado, o monitoramento do Plano de ações articuladas (PAR). Na consulta realizada no site da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações a pesquisa foi realizada com os descritores ‘monitoramento’ ‘Plano de ações articuladas’, ordenado por relevância, com recorte temporal de 2015 a 2022, dos 66 trabalhos encontrados apenas um guardou relevância com o tema pesquisado. No Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES, a pesquisa foi feita com as expressões ‘monitoramento’ ‘plano de ações articuladas’ ‘políticas públicas’, e nenhum dos resultados apresentados se relacionou ao tema pesquisado. Foi realizada pesquisa no Google Acadêmico com os descritores ‘monitoramento’ ‘políticas públicas’, sem recorte temporal, dos resultados apresentados apenas dois artigos guardaram relação com o tema pesquisado. Após a seleção dos referidos artigos, foram lidos os resumos organizados conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Artigos selecionados

Título	Autor	Instituição	Ano	Resumo
Monitoramento analítico como	Paulo de		2011	Discute a estruturação de sistemas

ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais	Martino Jannuzzi			de monitoramento. “Monitoramento Gerencial” conjunto de informações decisórias voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, é imprescindível investir tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas de “Monitoramento Analítico”, entendido como o exercício sistemático de análise de indicadores
Plano de ações articuladas: um estudo sobre a contribuição do monitoramento para o aperfeiçoamento de políticas públicas	Janice Oliveira Godinho	UnB	2016	Trata-se de uma dissertação de mestrado, cuja objeto proposto é estudar o monitoramento e sua contribuição para o aprimoramento das ações, especificamente, no âmbito do FNDE, na qualidade de órgão repassador dos recursos financeiros
Políticas Públicas e o dever de Monitoramento: “levando os direitos a sério”	Ana Paula de Barcellos	UniCEUB	2018	A capacidade real das políticas públicas de promover efeitos na vida concreta das pessoas depende do permanente monitoramento e avaliação de seus resultados, de forma desagregada, a fim de se captar a desigualdade tanto da realidade quanto da execução da própria política pública.
Do Plano nacional aos planos estaduais de educação: a importância do monitoramento e avaliação	Márcia Cecília Vassoler		2019	O artigo contextualiza o PNE e os planos estaduais de educação, destacando a importância do monitoramento e avaliação. Destaca-os como processos indissociáveis e imprescindíveis para a implementação efetiva dos Planos.
O processo de execução das ações financiadas pelo plano de ações articuladas (par) no município de Currais Novos/RN.	Fábia Pereira de Medeiros Lira	UERN		o processo de execução das ações que receberam financiamento no município de Currais Novos-RN através do Plano de Ações Articuladas (PAR), período 2012 a 2018, com foco na dimensão da infraestrutura e recursos

				pedagógicos.
--	--	--	--	--------------

Fonte: Elaborado pela autora.

Foram priorizados os artigos publicados e disponíveis integralmente, por meio das bases do portal de periódicos da CAPES, e revisados por pares. Foram utilizados os seguintes descritores: ‘Políticas públicas’, ‘monitoramento’, ‘Plano de ações articuladas’. Na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e dissertações, neste site a pesquisa foi realizada com os termos ‘monitoramento’; ‘Plano de ações articuladas’, ordenado por relevância, dos 66 trabalhos encontrados apenas um guardou relevância com o tema pesquisado.

Nas várias bases pesquisadas foram encontradas trabalhos referentes ao Plano de ações articuladas (PAR) desde 2007 quando foi instituído, entretanto trabalhos acerca do monitoramento propriamente dito, foi encontrado somente um.

2.1.1. O Plano de Ações Articuladas – PAR

O Plano de Ações Articuladas - PAR foi instituído pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, para operacionalização do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), foi uma iniciativa da União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, mediante ações de assistência técnica e financeira, para, numa conjugação de esforços (BRASIL, 2007) desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo.

Importante contextualizar o surgimento do PAR no avanço da ação governamental. Houve um fortalecimento do papel de coordenação do Governo Federal na política educacional brasileira (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2017). Com a Constituição de 1988, a descentralização fiscal e a definição dos municípios como entes federativos autônomos modificaram a natureza das relações intergovernamentais e, por extensão, tiveram impacto sobre o processo de redefinição de competências na área social (ARRETECHE, 1999 p. 135). O compartilhamento de competências está presente em todas as políticas sociais como tentativa de

garantir que, na ausência da oferta de um serviço por um dos entes, o outro o garantiria (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2017).

Da década de 1980 e se estende até o fim dos anos 1990, foi um período que ficou marcado pelo desmonte do Estado e pelo descrédito do serviço público frente à população (PAGNUSSAT, 2015, p. 198), e na capacidade do Estado de resolver os problemas públicos e atender às demandas da sociedade. Os anos 1980 [...] são caracterizados por uma perda crescente de credibilidade das instituições públicas, marcadas por fracassos nos planos de estabilização; pelas frustrações das expectativas com a democratização do país [...], pelo desagrado com o uso das entidades e órgãos públicos para acomodar o “presidencialismo de coalizão”, seguido de sucessivas denúncias de corrupção no âmbito público, registrando ainda a piora das condições de vida da população (p.202). Era preciso construir uma nova imagem, não somente da ação estatal, mas também da relação entre Estado e sociedade (GODINHO, 2016).

Com a expansão da ação governamental, o PAR surge no contexto das reformas implementadas no Brasil, nos anos de 1980/90, cujos objetivos buscavam produzir um reordenamento das políticas sociais do Estado. Com a promulgação da constituição de 1988 foram introduzidos os princípios de descentralização e municipalização na gestão e implementação das políticas públicas, o município foi reconhecido como ente federativo e foi oportunizado o fornecimento de bens e serviços em regime de colaboração com a União, os Estados, municípios e o Distrito Federal. A Constituição de 1988 vai ser a consagração desse processo, propondo novas formas de organizar as políticas públicas (ABRUCIO, 2010), sobretudo nas áreas de saúde, educação e segurança.

Schwartzman (1987, p. 58 apud CAPOBIANGO et al., 2013 p. 6) descreve a trajetória da modernização da administração pública brasileira como “um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social”.

O fortalecimento de maneira progressiva da política pública como ação do Estado, ocorreu na década de 1980, a partir da expansão do campo de pesquisas, conduzido pela transição democrática que, segundo Saravia (2006), ocorreu em face da necessidade de modificação da dinâmica organizacional e das estruturas e dos métodos de ação pública. Chega como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes de rápidas mudanças de contexto.

Era premente a necessidade de se criar instrumentos eficazes de avaliação e de implantação de políticas para melhoria da qualidade da educação, pelo que foi apresentado em 2007, pelo Ministério da Educação o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A partir de desse lançamento pelo governo federal, desencadeou-se um amplo processo de mobilização social e descentralização das políticas educacionais, incentivadas pelo MEC, a serem desenvolvidas pelos Estados e municípios, com a finalidade de atender aos objetivos fixados para a educação brasileira, constantes nos principais documentos de planejamento (CUNHA; COSTA; ARAÚJO, 2012, p. 94).

Das várias ações previstas no PDE, vale destacar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, como um novo regime de colaboração entre os entes federados. Na consideração de Ribeiro e Jesus, (2016) esse regime de colaboração trata-se de uma estratégia educacional estabelecida na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996) facultando aos entes federados a organização dos sistemas de ensino e acampando a forma como os órgãos conciliam a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, e com isso compartilhar competências técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica.

Foram diversas as ações estratégicas que determinaram a adesão ao Plano de Metas, dentre estas o Plano de Ações Articuladas (PAR), que ofertou aos estados, municípios e o Distrito Federal um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, condicionando todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação (MEC).

Em 25 de julho de 2012, por meio da Lei 12.695 (BRASIL, 2012), o PAR deixa de limitar-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passando a observar as metas, diretrizes e estratégias dos Planos Nacionais de Educação (PNEs), em geral, vindo a ser regulado por lei própria, sendo elevado da condição de política de Governo à de Estado. (SOUZA; BATISTA, 2016).

Assim, a partir do diagnóstico da realidade educacional, estados e municípios identificam as medidas apropriadas para a gestão e elaboram um plano de ações, as quais podem ser financiadas pela União, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica. Trata-se de um planejamento multidimensional e plurianual da política de educação, elaborado pelos sistemas educacionais de cada esfera de governo – estadual, municipal e do Distrito Federal - com apoio

dos gestores e educadores de sua rede administrativa, com intuito de alcançar melhorias propostas para o avanço da educação pública brasileira (RIBEIRO; JESUS, 2016).

Estas características sistêmicas e estratégicas permitem ao PAR favorecer as políticas educacionais e a sua continuidade, inclusive durante as mudanças de gestão, sendo assim um importante elemento na promoção de políticas de Estado na Educação (LIRA, 2018).

Na opinião de Grin e Abrucio (2018) o PAR aproximou os pequenos municípios do MEC e colaborou com o seu planejamento. Cuidou-se em desenvolver orientações para as Secretarias Municipal de Educação - SMEs evitarem descontinuidades administrativas, diante do caráter plurianual do PAR. E uma vez que o foco era gerar uma análise conectada com as ações para melhorar o IDEB, criou-se uma relação educativa com a presença do MEC e as equipes municipais de planejamento (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012 apud GRIN; ABRUCIO, 2018). Ademais, um diagnóstico como requisito e a definição de prioridades já foi uma mudança significativa na gestão das referidas Secretarias. Bello (2011, p. 8) coloca que o principal avanço do PAR consiste na democratização do acesso às informações sobre a política e aos recursos federais que financiam as ações locais.

A descentralização e a municipalização vista como forma de melhorar a gestão e democratização do sistema de ensino, a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação, e a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica, constituíam peças do novo modelo de política pública. (ABRUCIO, 2010, p. 40).

Entretanto, neste processo, historicamente, o Estado brasileiro criou capacidades administrativas no Governo Federal e não o fez nos estados e municípios. Não foi pensada uma política de redução de diversidades de capacidades dos governos subnacionais, tampouco a preocupação em criar e/ou melhorar as administrações subnacionais (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2017).

Considerando ainda que o Brasil sendo um país federativo, traz em si as características inerentes a este tipo de Estado, de acordo com Souza (2002 apud CUNHA; COSTA; ARAÚJO, 2012), o que leva à associação de dependência política e financeira entre as esferas governamentais e a vários caminhos para a execução de políticas públicas por grandes diferenças inter e intrarregionais.

Existe uma assimetria entre as condições econômicas dos entes federados, na concepção de Oliveira e Sousa (2010) e isso decorre de heterogeneidades própria de países sob regime federativo, como é o caso do Brasil, e estas se estendem aos municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos, implicando numa constante dependência de algum tipo de auxílio.

Arretche (1999) comunga do mesmo entendimento ao afirmar que um Estado federativo, em um país com expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos, atributos estruturais das unidades locais de governo, como capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. O peso e importância destes fatores variam conforme os requisitos institucionais implícitos nas políticas que os governos locais irão assumir: o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. Ademais a capacidade fiscal dos governos e sua capacidade político-administrativa influem no processo de transferência de atribuições, na medida em que configuram os recursos com que uma dada administração local pode contar para desempenhar funções de gestão de políticas públicas, ainda que considerando, a proximidade e o conhecimento de suas demandas e realidades locais.

Arretche (1999) acrescenta ainda que o Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios de pequeno porte populacional, densidade econômica pouca expressiva e significativa dependência de transferências fiscais, e ainda historicamente dependentes da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para a prestação de serviços sociais.

Embora os municípios tenham conquistado o *status* de ente federativo e a constituição tenha estabelecido as competências próprias e garantias às prefeituras, permaneceu a dependência de outros níveis de governo. Nem todos os resultados produzidos a partir da municipalização foram positivos. Como destaca Abrucio (2010, p. 46) a dependência financeira e recursos escassos para atender as demandas locais, e ainda baixa capacidade administrativa configuravam a realidade dos municípios, implicando em “dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido”.

Como declaram Pierson (1995), Stepan (1999 apud ABRUCIO, 2018), desde 1988 a Constituição e as leis subsequentes garantem aos municípios autonomia e responsabilidade para implementação de boa parte das políticas públicas, contudo, grande parte deles tem baixa

capacidade administrativa e gerencial para tanto. Mas como em sistemas federais autoridades centrais e subnacionais tem boas relações, embora suas ações sejam altamente interdependentes, são de forma frequente apenas modestamente coordenadas.

Temos um processo de transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais o que leva ao surgimento de inúmeros arranjos locais, na intenção de responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios (ADRIÃO; GARCIA, 2007).

Rezende (2007 apud OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 74) assegura que em qualquer país marcado por fortes disparidades regionais e sociais, uma preocupação importante, além da correção dos desequilíbrios fiscais, deve ser a de criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem. E, portanto, são invocados os sistemas de transferências que propiciam, adicionalmente, a cooperação intergovernamental para financiamento e gestão de políticas, que tem esta finalidade.

Como principal ponto de convergência das políticas públicas educacionais, o Plano Nacional de Educação (PNE)⁴ teve sua primeira versão em 2001, com vigência decenal, e tendo como finalidade o direcionamento de esforços e investimentos visando melhorar a qualidade da educação, estabelecendo diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias que deverão conduzir as iniciativas no campo da educação, para cada nível e modalidade de ensino (BRASIL, 2020).

Compondo esta frente de iniciativas para melhoria da qualidade do sistema público de ensino e promover oportunidades e mudança nos níveis da educação brasileira, a criação do PDE traduz um esforço prático no sentido de produzir um impacto positivo sobre esta qualidade ao envidar os objetivos do PNE, em outras palavras, criar as condições e viabilizar o atingimento das metas, e neste sentido aquele plano foi materializado mediante a estruturação do PAR, uma ferramenta que busca fazer a correlação com as demandas dos entes por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos, ao tempo em que define as medidas adequadas à solução dos

⁴ Para o decênio 2014/2024, o PNE, instituído pela Lei nº 13.005/2014 definiu 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira neste período e estabeleceu 20 metas a serem cumpridas na vigência. Essa mesma lei reitera o princípio de cooperação federativa da política educacional, já presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao estabelecer que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” e que “caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE” (BRASIL, 2014). Disponível em: <<https://pne.mec.gov.br/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>>.

problemas identificados e execução das ações. Como um instrumento de planejamento multidimensional é construído com base no diagnóstico da situação educacional local (municipal/estadual) tendo a participação dos gestores e educadores locais e tem duração de quatro anos (BRASIL, 2020).

No contexto de melhoria da educação, o governo cuidou em estabelecer um indicador com o objetivo de medir a qualidade do ensino dos atores envolvidos (escola, municípios, estados e país), o IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). O cálculo deste indicador é com base nas taxas de aprovação e no desempenho do estudante em avaliações, e ainda em fatores como evasão, permanência e repetências (BRASIL, 2008). É medido a cada dois anos e o objetivo é que o país atinja nota 6 até 2022, esta média corresponde à qualidade de ensino de países desenvolvidos (BRASIL, 2018).

A existência de programas nacionais e estaduais para apoio ao desenvolvimento das políticas educacionais nos entes subnacionais nem sempre garante o devido atendimento das reais necessidades de assistência técnica desses entes. Ainda são pouco implementadas iniciativas que, partindo do diagnóstico da realidade educacional de cada ente, promovam o apoio técnico adequado à solução das dificuldades específicas, nos diversos campos, como os da gestão, da alocação de recursos, da formação de profissionais, da competência normativa, entre outros (LACERDA; MARQUES, 2019).

Neste sentido, por meio PAR, cuja missão é identificar e solucionar problemas que afetam, prioritariamente, a Educação Básica no país, visando à sua qualidade (SOUZA; BATISTA, 2016), busca-se enfrentar as deficiências que dificultam o avanço da educação pública, com foco na melhoria das condições de acesso, permanência e desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica, com “ações supletivas e redistributivas destinadas à correção progressiva das disparidades no padrão de qualidade do Ensino[...]” (FERNANDES, 2014).

Assim, as secretarias municipais e estaduais elaboraram um planejamento multidimensional com duração de quatro anos, para obtenção de assistência técnica e financeira nas áreas de gestão educacional, formação de professores e profissionais de educação, práticas pedagógicas e avaliação, bem como reestruturação da rede física escolar (BRASIL, 2007). Sem prejuízo das transferências de recursos previstas constitucionalmente, como o Salário Educação e

o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, um fundo por estado e Distrito Federal (vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (BRASIL, 1988). O PAR possibilita a aquisição de materiais pedagógicos, equipamentos, mobiliário, além da realização de programas de capacitação de professores e profissionais de educação e de gestão escolar (BRASIL, 2007).

A execução do PAR vem sendo realizada em regime de colaboração da União com os entes federados. É supervisionado pela Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos (BRASIL, 2010).

A partir da edição da Lei Ordinária nº 12.695/2012, a União, por meio do Ministério da Educação, está autorizada a transferir recursos aos entes subnacionais, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato. Até 2012 o repasse de recursos era feito mediante convênio. Após esta data, o FNDE passa a utilizar o termo de compromisso para executar a transferência direta, prevista na referida lei, para a implementação das ações pactuadas no PAR, considerando as seguintes dimensões do plano:

- I - Gestão Educacional
- II - Formação de Profissionais de Educação
- III - Práticas Pedagógicas e Avaliação; e
- IV - Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.

Cada uma dessas dimensões, por sua vez, é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos, que são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis (nível 4, situação positiva; nível 3, situação satisfatória; nível 2,

situação insuficiente; e nível 1, situação crítica), caracterizando, nesse sentido, a necessidade ou não do estabelecimento de ações articuladas (BRASIL, 2007).

Sua elaboração é feita em três etapas: sendo a primeira o diagnóstico da situação educacional do estado/município, a segunda trata da elaboração do plano de trabalho, estas se dão em nível municipal e a terceira da análise técnica, cabe à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e ao FNDE para identificar as medidas mais apropriadas para solução dos problemas identificados e para execução das ações. Após a etapa do diagnóstico da situação educacional, o PAR é elaborado pelo ente, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), e apresentado ao FNDE e ao MEC, posteriormente à validação é assinado um termo de compromisso, onde estão definidas as ações de assistência técnica/financeira que serão implementadas. O SIMEC é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É por meio dele que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades ou estados (BRASIL, 2007).

Especificamente sobre o PAR, até o presente momento, desconhecem-se resultados de avaliações ou balanços institucionais de abrangência nacional que o tenham tomado por alvo, por exemplo, realizados pelo MEC. Todavia, a literatura acadêmica e científica pertinente vem fornecendo importantes pistas a respeito da implementação desse plano em diversos municípios do país, destacando seus méritos, limitações e dificuldades locais enfrentadas, o que pode favorecer a correção dos seus rumos tanto pelo governo federal, quanto pelos governos estaduais e, sobretudo, municipais, além de politicamente contribuir para a democratização das informações sobre a implementação dessas políticas, com vistas ao conhecimento pela sociedade do seu desempenho, resultados, impactos e efeitos (SOUZA; BATISTA, 2016).

2.2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

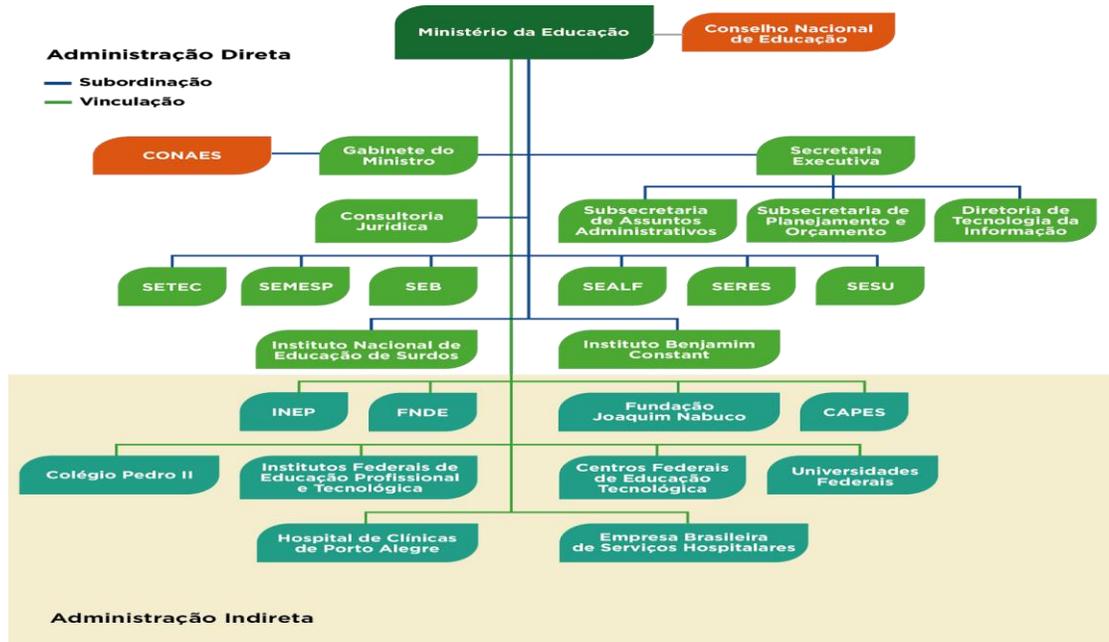
O FNDE é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. É responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

Como autarquia tem papel importante no financiamento de projetos educacionais. Responde pela execução de políticas educacionais, exercendo, mediante o gerenciamento dos

recursos, a função supletiva e redistributiva da União, de acordo com o artigo 211 da Constituição Federal: a União exerce "em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (BRASIL, 1988).

Por meio da Figura 3 é apresentada a estrutura organizacional do MEC e a vinculação do FNDE, como autarquia Federal, àquele Ministério:

Figura 2 - Estrutura Organizacional do MEC



Fonte: Portal do MEC.

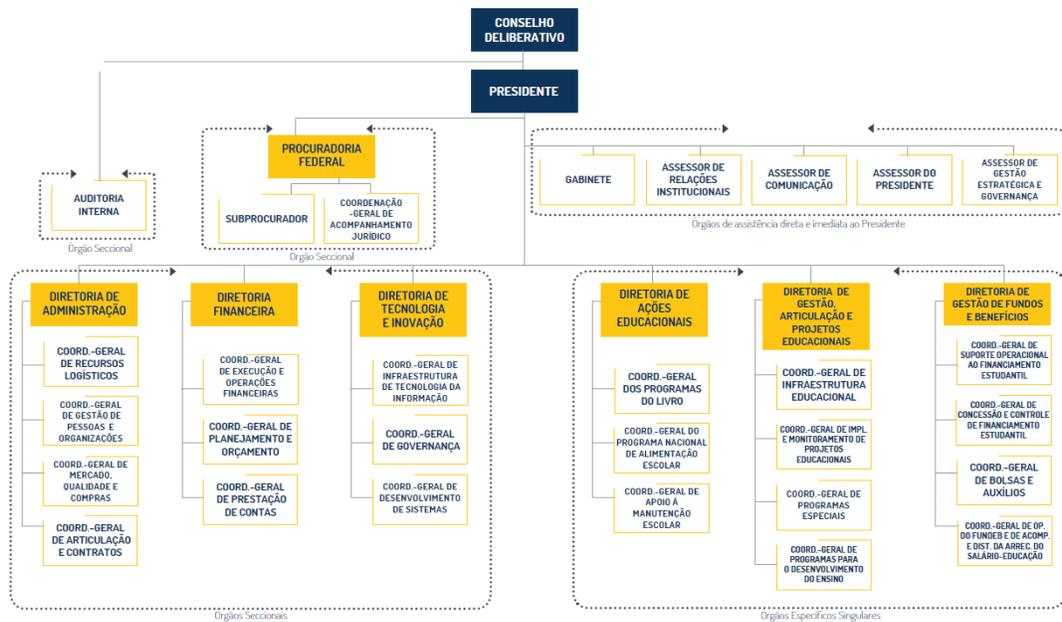
O FNDE tem como principal função prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, junto aos estados e municípios, assegurando um ensino de qualidade a todos os brasileiros, em especial a educação básica da rede pública, disponibiliza recursos federais como forma de apoio financeiro, bem como assessoria técnica. Neste contexto, os repasses são divididos em constitucionais (determinadas pela Constituição Federal), automáticos (determinadas por leis específicas) e voluntários (convênios/ Termos de compromisso) (BRASIL, 2017).

Nesta função abarca vários programas, como o Programa Nacional de alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Salário Educação. E de forma voluntária pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).

Para o FNDE prestar apoio técnico e financeiro aos entes na execução das ações do PAR, não há necessidade de celebrar convênios, ajustes, acordos ou contratos. No entanto, de acordo com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, essa transferência é condicionada à celebração de termo de compromisso (TC), por parte dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, junto ao FNDE. O termo de compromisso é um instrumento menos complexo e de mais fácil acompanhamento e monitoramento de sua execução em comparação com o convênio, instrumento utilizado até então no PAR (BRASIL, 2020). Com a validação do termo de compromisso, o ente se responsabiliza por executar os programas de acordo com as normas específicas editadas pelo FNDE para execução do PAR e das demais ações financiadas; e executar os recursos financeiros recebidos, exclusivamente, no cumprimento das ações pactuadas nesse termo e dentro do cronograma de execução estabelecido.

A estrutura orgânica do FNDE é apresentada pelo organograma oficial da instituição, mostrando a distribuição dos órgãos seccionais e de assistência direta e imediata ao Presidente e também os específicos e singulares, identificados na Figura 4, baseado no Decreto nº 9.007/2017, que aprovou a nova estrutura regimental da Autarquia e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e na Portaria FNDE nº 629/2017, que aprovou o Regimento Interno do Fundo, alterada pela Portaria FNDE nº 134/2018:

Figura 3 - Organograma do FNDE



Fonte: Relatório de Gestão/FNDE, 2018.

Possui como instância máxima um colegiado, o Conselho Deliberativo do FNDE. As áreas meio são responsáveis por dar sustentação ao trabalho da Autarquia; as áreas finalísticas se responsabilizam por gerir os programas que, em regra, são executados pelos entes federados, com assistência técnica da Autarquia, que garante recursos suplementares, normatização e acompanhamento. Os órgãos seccionais da Auditoria Interna e Procuradoria Federal junto ao FNDE atuam para garantir a aderência da atuação aos princípios da Administração Pública e aos objetivos institucionais (BRASIL, 2021).

2.3. Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas (Comap)

A Comap é uma das células do FNDE que, dentre outras, tem a atribuição de monitorar a aplicação dos recursos disponibilizados pelo FNDE, no âmbito do PAR, nos estados, municípios e Distrito Federal a partir dos projetos apresentados por eles, na demanda dos recursos. As competências dessa coordenação são estabelecidas pelo Regimento Interno, nos termos da Portaria N° 629, de 3 de agosto de 2017 (revoga a Portaria n° 852, de 4 de setembro de

2009), em seu artigo 140, abaixo transcrito (BRASIL, 2017). Está vinculada à Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais – CGIMP, que, por sua vez, vincula-se à Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP. Assim como os demais órgãos específicos e singulares, a DIGAP está voltada para a missão da autarquia, que é prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos. As atribuições estão assim descritas:

Art. 140. À Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas - COMAP compete:

- I - coordenar as ações de monitoramento dos programas no âmbito de sua área de atuação;
- II - coordenar a emissão de pareceres técnicos no âmbito de sua área de atuação;
- III - coordenar a elaboração e disponibilização de informações e relatórios gerenciais; e
- IV - subsidiar à área responsável pela verificação do cumprimento do objeto pactuado no que se refere aos projetos educacionais afetos à Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais - DIGAP, excetuados os objetos voltados às obras de engenharia.

Subordinada à COMAP está a Divisão de Apoio ao Monitoramento de Programas – DIAMP, cujas atribuições, de acordo com o Art. 141 são:

- I - prestar assistência técnica aos executores dos projetos educacionais;
- II - elaborar e disponibilizar informações e relatórios gerenciais, referentes aos projetos educacionais, excetuados os objetos voltados às obras de engenharia; e
- III - apoiar a coordenação nas ações de monitoramento dos programas afetos à Diretoria.

O acompanhamento se dá por meio de visitas aos entes municipais e estaduais beneficiados com os recursos do PAR. As ações voltadas ao referido acompanhamento são desenvolvidas com base no Plano de Monitoramento elaborado pela COMAP.

No período pesquisado (2017/2020) algumas mudanças ocorreram na Coordenação no tocante aos técnicos e competências. Quanto ao número de técnicos em 2017 e 2018 eram 11 técnicos no desempenho das atribuições principais que é responder às demandas dos órgãos de controle e monitoramento da execução físico-financeira dos termos de compromisso e convênios firmados a partir de repasse de recursos via PAR; em 2019 contou com 9 técnicos nas mesmas atividades, e em 2020, contou com 7 técnicos e não desenvolveu atividades de monitoramento *in loco* em função da pandemia do Covid-19, o trabalho passou a ser remoto e o monitoramento via sistema, para o mobiliário e equipamentos Proinfância. A título de informação complementar em 2021 como as atividades continuaram remotas, permaneceu o monitoramento via sistema. Em 2022, com vistas na alteração no regimento interno, há previsão para retomada das atividades de monitoramento. Vale ressaltar, todavia, que em nenhum destes exercícios o recurso deixou de ser

repassado, permanecendo vigentes as atribuições da Coordenação conforme o regimento, até o momento deste registro.

Ressalta-se que, apesar de ser uma coordenação de monitoramento (e avaliação) de programas, o trabalho de respostas a órgãos de controle que é a atividade prioritária, utilizando a mão-de-obra da maioria dos técnicos do setor, conforme ficou evidenciado nas entrevistas realizadas.

Vale informar que equipe de trabalhadores que compõem a CGIMP são servidores do quadro permanente do FNDE, servidores admitidos por meio de Contrato Temporário da União, tem ainda terceirizados, consultores e estagiários. A principal atividade desenvolvida é o acompanhamento da aplicação de recursos repassados pelo FNDE para financiamento de obras como: construção, reforma e ampliação de escolas e creches em todo território brasileiro. Sua ferramenta principal nessa atividade é o SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação, onde se registra todas as informações sobre as obras, atualizadas nesse sistema pelos estados e municípios beneficiados com os recursos.

3. METODOLOGIA

Este capítulo vai tratar do percurso metodológico na busca de responder ao problema de pesquisa aqui apresentado: “Como ações efetivas de monitoramento, no sentido de acompanhar as iniciativas de prover mobiliários e equipamentos para as escolas, a fim de quantificar as necessidades, novas e de reposição, os desafios e as dificuldades, podem subsidiar o aprimoramento do sistema do PAR?”.

3.1. Tipo de pesquisa

A estratégia definida para a construção desta pesquisa foi o estudo de caso, que apresenta uma diversidade de entendimentos do seu significado, servindo à investigação de diversas áreas do conhecimento (VENTURA, 2007), criando uma correlação ao contexto estudado (ação pública), quando nesta variação, contribui para a compreensão e amplia as possibilidades de percepção do objeto estudado.

Tomando por base estes conceitos é importante citar os autores Jensen e Rodgers (2001) no entendimento que esta estratégia é adequada à administração pública, investigação compreensiva, que possibilita entender a forma e os motivos para determinada decisão e das relações de causa e efeito que por outras metodologias seria difícil alcançar.

Em consonância com Stake (2005 apud PEREIRA, 2017), o “estudo de caso é o estudo da particularidade e complexidade de um caso único”, reconhece-se que o estudo é dotado de singularidade condicionada pelo contexto político, social, administrativo e organizacional sob o qual o pesquisador se debruça.

Como estratégia optou-se por investigar um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para possibilitar uma busca circunstanciada de informações (VENTURA, 2007), ou seja é um estudo de caso único tendo como objeto o monitoramento de um programa específico, o PAR, desenvolvido pela COMAP/FNDE, na ação de aquisição de mobiliários (escolares e infantis) e equipamentos, adquiridos no âmbito do programa, de forma individual para as redes de ensino de municípios, estados e o Distrito Federal, contextualizado no período do 3º Ciclo do PAR, de 2016-2020.

Vergara (2016) afirma que há várias taxionomias de tipos de pesquisa, propondo dois critérios: *i*) quanto aos fins da pesquisa; *ii*) quanto aos meios de investigação. Corrobora com Gil (2002, p. 41) quanto aos objetivos, uma pesquisa pode ser classificada como exploratória, quando vai proporcionar maior familiaridade com o problema (explicitá-lo) [...], geralmente, assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

Partindo desta classificação, a pesquisa se caracteriza como exploratória, visto que investiga os processos formalizados a partir das ações de monitoramento, executadas pelo FNDE, e demonstra sua dinâmica no contexto prático das ações de aquisição de mobiliário e equipamentos pactuadas no âmbito da Dimensão de Infraestrutura e Recursos Pedagógicos do PAR, entre o Governo Federal e os entes federativos. Detalhando os processos pertinentes ao fenômeno, apresenta-se os desdobramentos decorrentes da prática da política, fundamentada nas teorias já existentes de políticas públicas, e a atividade do monitoramento, buscando proximidade da realidade do objeto estudado, bem como as informações para sua compreensão mais ampla.

A pesquisa bibliográfica foi fundamentada em material já elaborado, que foram teses, dissertações de mestrado e artigos científicos, buscados nas bases de dados, utilizando descritores relacionados ao tema pesquisado: ‘monitoramento’, ‘políticas públicas’, ‘educação’, incluindo ainda nesta busca as expressões ‘plano de ações articuladas’, ‘monitoramento do PAR’, ‘monitoramento de políticas públicas’.

E quanto aos meios de investigação, a pesquisa se caracteriza como documental, definida por Gil (2002, p. 46), como aquela que compreende análise de documentos conservados em arquivos de órgãos públicos. Neste ponto a análise contemplou documentos oficiais normativos, que incluem resoluções, leis e decretos, regulamentos, além destes, inclui também neste rol os planejamentos e relatórios resultantes das atividades de monitoramento desenvolvidas no âmbito da COMAP.

Para a presente pesquisa optou-se por adotar uma abordagem mista, combinando pesquisa quantitativa e qualitativa, que de acordo com Creswell (2010), facilita a compreensão dos problemas de pesquisa, ao utilizar os pontos fortes de cada abordagem.

De um lado, uma pesquisa qualitativa que adere ao objetivo geral, com a proposta de analisar as ações do monitoramento, durante a execução dos projetos, refletindo no alcance dos resultados pretendidos com a aplicação dos recursos disponibilizados pelo PAR, considerando

Creswell, (2007, p. 202) para quem a pesquisa qualitativa concentra-se no processo que está ocorrendo e no produto ou no resultado, em entender como as coisas ocorrem.

E de outro, ao tempo em que a pesquisa está relacionada a levantamento de recursos financeiros e produtos, valer-se-á também da abordagem quantitativa, cujo levantamento dos dados será feito junto aos arquivos sistematizados do FNDE e aos gestores e técnicos envolvidos nas atividades do monitoramento do PAR com entrevistas semiestruturadas e às secretarias de educação estaduais e municipais (amostra) por meio do envio de questionários.

Sendo, portanto, quantitativa a pesquisa realizada no tocante à coleta de dados a partir das unidades da federação São Paulo e Sergipe, por meio de questionários eletrônicos enviados remotamente às secretarias estaduais e municipais de educação. E quanto ao aspecto qualitativo a coleta de dados aconteceu junto aos gestores e técnicos das coordenações, mediante entrevistas semiestruturadas, cujo trabalho cotidiano desenvolvido está relacionado ao programa.

3.2. Caracterização dos ambientes

Nesta seção foram apresentadas as unidades federativas estudadas, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia responsável por prestar assistência técnica e financeira por meio do PAR, este último contextualizado no capítulo 3, subitem 3.2.

3.2.1. Localidades estudadas

Para o estudo investigativo considerou-se os termos de compromisso firmados entre os estados de São Paulo e Sergipe e o FNDE, para aquisição de mobiliário infantil e equipamentos (Proinfância) e aquisição de mobiliário escolar e equipamentos, especificações apresentadas no capítulo 5, com o objetivo de explorar os fenômenos referentes à aquisição, distribuição e utilização do mobiliário e equipamentos adquiridos com recursos do PAR (quantidade de termos firmados, total de recursos repassados, percentual de execução, dentre outros) e seu acompanhamento.

A ação de aquisição de mobiliário escolar e equipamentos e mobiliário e equipamentos Proinfância, são duas ações distintas, contudo ambas são processadas da mesma maneira, na forma de pactuação, execução e monitoramento por meio do PAR.

Para a escolha considerou-se as suas diferenças regionais, econômicas, apresentadas nos indicadores (Quadro 3) para verificação destes dois seguimentos da ação.

Quadro 2 – Indicadores que evidenciam a desigualdade educacional entre São Paulo e Sergipe

SÃO PAULO (SP)	SERGIPE (SE)
645 municípios	75 municípios
População (censo/2010) - 46.262.199 estimada em 2021 - 46.649.132 habitantes	2.068.017 habitantes estimada em 2021 - 2.338.474 habitantes
5.414.208 matrículas - ensino fundamental e 1.533.097 - ensino médio em 2020	322.614 matrículas - ensino fundamental e 77.638 - ensino médio em 2020
IDH - 0,783 (IBGE/2010) 2ª posição ranking nacional	IDH - 0,665 (IBGE/2010) 20ª posição
IDEB - 1º lugar ranking - anos iniciais (6,5) e nos anos finais (5,2) do ensino fundamental (IBGE/2019)	IDEB - 27º lugar ranking - anos iniciais (4,6) e nos anos finais (3,6) do ensino fundamental (IBGE/2019)
Rendimento nominal mensal - 2ª posição - R\$ 1.814,00 (IBGE 2020)	Rendimento nominal mensal - 15ª posição - R\$ 1.028,00 (IBGE 2020)
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais sem instrução (analfabeto) 3% - PNAD Contínua/ 2019	Percentual de pessoas de 25 anos ou mais sem instrução (analfabeto) 10,1%, - PNAD Contínua/2019
Percentual da população com Ensino Médio completo – 29,4% (IBGE/2020)	Percentual da população com Ensino Médio completo - 23,1% (IBGE/2020)

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de IBGE e PNAD.

O Estado de São Paulo está situado na região mais desenvolvida e mais rica do Brasil, de acordo com a Agência de notícias do IBGE, dados de 2020. Entre 2017 e 2018, o Sudeste elevou sua participação na economia brasileira em 0,2 ponto percentual, de 52,9% para 53,1% em relação ao PIB nacional (Produto Interno Bruto). Em 2018, o PIB do Brasil cresceu 1,8% na comparação com 2017. Entre as unidades federativas, a única variação negativa foi de Sergipe (-1,8%). O estado apresentou redução em volume nos quatro últimos anos e, em 2017, já havia sido um dos três únicos que não tiveram crescimento em 2017. No ranking dos 500 municípios mais desenvolvidos, segundo o IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), estão principalmente as cidades das regiões Sudeste (50%) e Sul (41%) (VILELA, 2018).

Ao contrário de São Paulo, o estado de Sergipe ocupa as últimas posições no ranking nacional dos índices considerados para esta seleção. De acordo com o IFDM, entre os municípios com menor desenvolvimento do país, 68% estão no Nordeste (VILELA, 2018).

Ainda no tocante às regiões em que estão situados os estados escolhidos vale ressaltar que as Regiões Norte e Nordeste apresentaram o menor rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* em 2017 (R\$ 886,00 e R\$ 815,00, respectivamente), a Região Sudeste, apresentou o maior (R\$ 1.639,00) (PNAD, 2018). A mesma pesquisa realizada em 2019 constatou que mais de 50% dos analfabetos (56,2% ou 6,2 milhões) estavam na região Nordeste e 21,7% (2,4 milhões) no Sudeste (IBGE, 2020). No Nordeste, 60,1% da população não completou o ensino médio, enquanto nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, mais da metade da população de 25 anos ou mais tinha o ensino médio completo (PNAD, 2019).

Tanto São Paulo quanto Sergipe aderiram ao PAR para receber suplementação financeira e assistência técnica para execução das ações pactuadas por meio do Plano. Para realização deste estudo, foram selecionados estes estados em face das peculiaridades apresentadas que retratam, dentre outros fatores, a realidade da desigualdade, das oportunidades de inclusão econômica e social, confirmando a necessidade de políticas públicas [...] que priorizem a redução da desigualdade (BARROS et al., 2000).

Em ambos os estados, os municípios considerados para a pesquisa, serão aqueles que possuem termos vigentes. No caso desta amostra apresentar insignificância serão incluídos termos finalizados, considerando que o objetivo desta escolha é mostrar o montante de recursos repassados e executados.

As características desta amostra se assemelham, no contexto da pesquisa, aos demais municípios brasileiros em relação às demandas educacionais, necessidades locais e população, apresentando municípios de pequeno, médio e grande porte, e em regiões geográfica e economicamente diferentes. Outro ponto a considerar é o número de solicitação de prorrogação do prazo de vigência dos termos pactuados para execução do recurso.

3.3. Participantes da pesquisa

Como participantes da pesquisa considerou-se os representantes locais os estados de São Paulo e Sergipe, além de gestores e técnicos da COMAP, colaboradores do FNDE.

3.3.1. Municípios dos estados de São Paulo e Sergipe

Aos estados e municípios são repassados recursos significando apoio técnico e financeiro formalizados por meio do PAR, para investimento nas áreas de gestão educacional, formação de professores e profissionais de educação, práticas pedagógicas e avaliação, bem como reestruturação da rede física escolar (BRASIL, 2007). As secretarias municipais e estaduais de educação são responsáveis pela aplicação destes recursos, elaborando um planejamento multidimensional para quatro anos, de forma que a sua temporalidade perpassa gestões, evitando a histórica descontinuidade nas ações quando termina um mandato, e contam com uma equipe local que elabora e monitora a execução do PAR e com o Comitê Local do Compromisso, que atua em nome da sociedade, sendo responsável por acompanhar sua implementação. Esta ferramenta correlaciona as demandas do ente por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos e identifica as medidas mais apropriadas para solução dos problemas identificados e para execução das ações, na ordem das prioridades local (BRASIL, 2020).

Assim os secretários municipais e estaduais de educação responderam a um questionário sobre a execução das ações aprovadas, financiadas e concretizadas no âmbito do PAR.

Compôs o universo amostral desta pesquisa 645 municípios do estado de São Paulo, 75 municípios de Sergipe e ainda as 27 secretarias estaduais de educação, das 27 unidades da federação brasileira, totalizando um universo de 747 elementos, aos quais foram encaminhados os referidos questionários. Vale ressaltar que foram considerados os participantes especificados, considerando que todos os municípios brasileiros aderiram ao PAR e em determinado tempo foram beneficiados com estes recursos, e contribuiriam para esta composição mais consistente de amostra, podendo emitir sua percepção sobre a política, interesse maior do questionário encaminhado. O período escolhido como recorte (2017/2020) coincide com o terceiro ciclo do PAR 2016/2020, estruturado em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), um ciclo já concluído, permitindo a percepção de um contexto temporal mais próximo.

Para definição da amostra de respondentes dos questionários, foi utilizado o cálculo proposto por Gil (1999, p. 97), por meio da Equação 1, adequada a populações abaixo de 100.000 elementos, e como o universo da pesquisa é 747 secretarias municipais e estaduais, foi adotada para definir uma amostra significativa, considerando uma margem de erro.

Equação 1: Definição da amostra

$$n = \frac{\sigma^2 p \cdot q \cdot N}{e^2 (N-1) + \sigma^2 p \cdot q}$$

Onde:

n= representa o tamanho da amostra;

σ^2 é o nível de confiança escolhido, expresso em número de desvio padrão;

p = é a percentagem com a qual o fenômeno se verifica;

q = é a percentagem complementar;

N = o tamanho da população; e

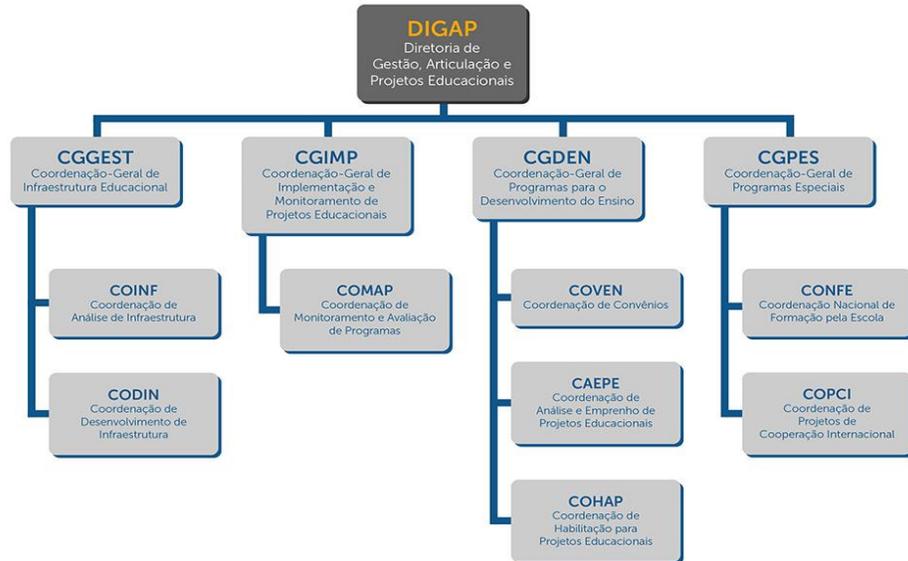
e^2 = é o erro máximo permitido.

Para definição do tamanho da amostra que permitisse uma análise consistente dos dados mediante um percentual relevante de retorno dos questionários, optou-se por trabalhar com um nível de confiança correspondente a aproximadamente 95% (que em termos estatísticos corresponde a dois desvios-padrões) e tolerando-se um erro de até 5%. Trata-se de uma população de 747 gestores estaduais e municipais. Para o cálculo levou-se em consideração “p” e “q” como respectivamente 30% e 70% dos entrevistados. Assim, de acordo com a Equação 1, a quantidade mínima de indivíduos entrevistados deve ser de 232, após o arredondamento, já considerando ambas as unidades da federação estudadas e as secretarias estaduais de educação.

3.3.2. Gestores e Técnicos da Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas - COMAP

Na estrutura organizacional do FNDE, a Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas (COMAP) está vinculada à Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais – CGIMP, que, por sua vez, vincula-se à Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP, conforme demonstra a Figura 4.

Figura 4 – Organograma da DIGAP



Dentre outras atribuições, compete à COMAP, nos termos do regimento interno do FNDE (art. 140), desenvolver ações de monitoramento dos programas afetos à Diretora, no que tange a aplicação dos recursos disponibilizados pelo FNDE, no âmbito do PAR, aos entes subnacionais para financiamento de projetos apresentados pelos mesmos, na demanda dos recursos, principal contexto tratado nesta pesquisa.

Atualmente, para desenvolver suas atribuições, a coordenação conta com uma equipe de 8 pessoas, dentre servidores efetivos e colaboradores, 6 servidores, que significa a maioria da coordenação está, prioritariamente, a cargo do atendimento às demandas dos órgãos de controle, como também outros órgãos que comumente encaminham demandas à COMAP e 2 servidores diretamente nas atividades de monitoramento. Esse monitoramento tem sido feito via sistema e apenas no tocante à aquisição de mobiliário e equipamentos do Proinfância. Já o monitoramento da aquisição de mobiliário escolar (mobiliário e equipamentos para sala de aula), não está sendo realizado por parte da COMAP, conforme verificado nos relatórios de monitoramento e Plano de Monitoramento elaborado pela coordenação, datados de 2019. Deste período em diante não foram planejadas nem executadas atividades de monitoramento nesta ação pela COMAP.

Os equipamentos e mobiliário relacionados à ação tratada nesta pesquisa estão descritos e apresentados no Manual de Orientações Técnicas volume 07 - Mobiliário e Equipamento Escolar Educação Infantil do Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Este documento integra a obra com uma série de volumes desenvolvidos pela Coordenação de Desenvolvimento de Infraestrutura – CODIN, vinculada à Coordenação Geral de Infraestrutura Educacional – CGEST e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP, com o intuito de instruir estados e municípios interessados em renovar e padronizar o mobiliário e equipamento escolar de suas redes de educação básica quanto às ações apoiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2017).

Mobiliário e Equipamento escolar – Educação Infantil, completa o conjunto de documentos que compõe o projeto arquitetônico das Creches Modelo Proinfância Tipos 1, 2 e 3. São especificados os produtos indicados nas plantas de *layout* de cada escola. A lista referente ao mobiliário e equipamentos padrão das creches encontra-se no Apêndice A.

Por meio desse manual os entes federados, indivíduos e instituições interessadas obtêm informações e orientação quanto às especificações de mobiliário e equipamento que poderá ser adquirido para o aparelhamento de creches e pré-escolas do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e assegurar o padrão de qualidade adequado para o mobiliário e equipamento que compõem as escolas de ensino infantil.

Vale ressaltar o conjunto de fatores que são considerados no tocante ao mobiliário e equipamentos aqui discutidos, como parte importante na composição do processo ensino-aprendizagem, como qualidade técnica que diz respeito à eficiência do produto em suas funções e a facilidade de manutenção e limpeza; a qualidade ergonômica relaciona à facilidade de manuseio, adaptação antropométrica e compatibilidade de movimento, e a qualidade estética que combina formas, cores, uso de materiais e textura, de acordo com Manual de Orientações Técnicas volume 07, considerados no aparelhamento de unidades da educação infantil que abrigam crianças com até cinco anos de idade. Além disso, leva em conta a segurança a saúde e o bem-estar das crianças e das pessoas no ambiente escolar.

O mobiliário não pode ser discutido fora de um contexto amplo do aprendizado e da educação, pois trata-se de elemento de apoio ao processo de ensino, que vai proporcionar ao aluno conforto físico e psicológico que vão influenciar diretamente no rendimento da aprendizagem. (BRASIL, 1999). Os mobiliários foram projetados para alunos em diversas estaturas, professores e alunos em cadeiras de rodas. (Mobiliário para sala de aula, CJA-03/CJA-04/CJA-05/CJA-06/MA-02/CJP-01).

É uma iniciativa cujo objetivo principal é padronizar as especificações do mobiliário escolar do país, levando em conta elementos construtivos e dimensionais prescritos nos regulamentos e normas técnicas brasileiras (ABNT, INMETRO e outras), para que os entes federados possam adquirir, considerando a prerrogativa do governo federal de realizar um único processo de compra e disponibilizar os produtos para aquisição por parte dos estados e municípios, responsáveis pela implementação das políticas públicas educacionais (BRASIL, 2012).

O mobiliário descrito é adquirido das empresas fornecedoras e vencedoras dos pregões feitos pelo FNDE, cujas atas são registradas no Sistema de gerenciamento de atas de registro de preços - SIGARP, às quais os entes aderem, (pode adquirir ainda com recursos próprios), em seguida é firmado o termo de compromisso entre o município ou estado e o FNDE, para liberação do recurso necessário, ressaltando que esta adesão, embora decorra de ata de registro de preços nacional gerenciada pelo FNDE, não exime o ente federado das responsabilidades inerentes a todas as atividades relacionadas à gestão contratual.

Os Conjuntos Aluno (CJA) são identificados conforme as cores e tamanhos, que correspondem a diferentes faixas de estatura: CJA-03 – amarelo para crianças de 5 a 6 anos; CJA-04 – tamanho 4 – Vermelho; CJA-05 – tamanho 5 – Verde; CJA-06 – tamanho 6 – Azul; CJP-01 – Conjunto para professor; Mesa para pessoa em cadeira de rodas (MA-02) Mesa acessível. Ar-condicionado e ventiladores (Figura 5).

Figura 5 – Mobiliário Escolar

MOBILIÁRIO PARA SALA DE AULA
CJA-03/CJA-04/CJA-05/
CJA-06/ MA-02/CJP-01
Modelo FDE*

DESCRIÇÃO
Conjunto para aluno em quatro tamanhos, mesa acessível para pessoa em cadeira de rodas (PCR) e conjunto para professor

CJA-03 Conjunto para aluno - tamanho 3**
Indicado para usuários com estatura de 1,19m a 1,42m

CJA-04 Conjunto para aluno - tamanho 4
Indicado para usuários com estatura de 1,33m a 1,59m

CJA-05 Conjunto para aluno - tamanho 5
Indicado para usuários com estatura de 1,46m a 1,76m

CJA-06 Conjunto para aluno - tamanho 6
Indicado para usuários com estatura de 1,59m a 1,88m

MA-02 Mesa acessível para pessoa em cadeira de rodas (PCR)
Indicado para usuários em cadeira de rodas

CJP-01 Conjunto para professor

**Conjunto CJA-03 produto destinado ao atendimento de usuários de Educação de Ensino Infantil e aos usuários de séries iniciais do Ensino Fundamental [Ciclo I].
Observação: Também aplicável aos conjuntos aluno com tampo em ABS (CJA-03B / CJA-04B / CJA-05B / CJA-06B).

Tais particularidades ressaltam a importância da execução eficiente dessas ações, tendo em vista seu poder de agregação ao processo ensino-aprendizagem, que, por conseguinte, requer um acompanhamento contínuo e sistemático para assegurar o alcance de sua finalidade.

3.4. Instrumentos de coleta de dados

A coleta de dados para esta pesquisa foi efetuada em diversas fontes, buscando ampliar o campo de informação em torno do objeto da pesquisa, o que Creswell (2007, p. 207) chama de triangulação, que se trata de uma estratégia que assegura validade e confiabilidade na pesquisa, além de evitar distorções, sobretudo as decorrentes de viés dos informantes, os resultados produzidos serão mais estáveis e confiáveis (YIN, 2009). Assim, conforme propõe Creswell (2007 p.189) é necessário “estabelecer as fronteiras para o estudo”, quais foram, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e questionários.

Na pesquisa bibliográfica foram consultados materiais publicados em livros, dissertações, teses e artigos científicos, compondo o referencial teórico da pesquisa, selecionados a partir dos descritores ou expressões: ‘monitoramento’, ‘Avaliação de políticas públicas’, ‘Plano de Ações Articulação’, ‘educação’ ‘políticas públicas’, com a finalidade de obter informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (GIL, 2010).

Na parte documental foram levantados os documentos relacionados ao tema: leis, resoluções, decretos, portarias e demais normas aplicadas ao PAR, e também os planejamentos e relatórios de monitoramento realizado pela COMAP, cujos registros abrangem repasses, datas, valores, vigências, prazos, execução dos recursos, produzindo informações que contribuem para a compreensão do assunto, a forma e os motivos para determinada decisão e os eventos evidenciados. Os relatórios de monitoramento são produzidos a partir das ações de monitoramento, para cada termo de compromisso monitorado é gerado um relatório. Considerando que a estrutura destes relatórios obedece a um padrão, considerando ainda a quantidade destes documentos no período monitorado, optou-se por uma amostra de quatro relatórios por exercício para esta avaliação.

Tal opção encontra amparo na sugestão de Creswell (2007) de selecionar propositalmente do material coletado para o estudo (documentos, locais, materiais, participantes) aqueles mais indicados para ajudar no entendimento do problema e na questão de pesquisa. Não significando necessariamente uma grande quantidade de elementos ou amostragem aleatória e conforme ressalta Yin (1994, p.100) a importância dos documentos no estudo de caso está em validar as informações de outras fontes.

Os questionários também constituíram uma fonte de informação. Foi elaborado com a finalidade de conhecer a percepção dos gestores acerca da execução da ação de aquisição de equipamentos e mobiliários escolares e infantis (Proinfância), pelos estados e municípios. Neste

sentido, o questionário foi enviado aos secretários municipais das localidades estudadas e aos secretários de educação das vinte e sete unidades federadas, através da plataforma *GoogleForms*.

Para Marconi e Lakatos (2003), como instrumento de coleta de dados, o questionário, exige perguntas ordenadas que devem ser respondidas por escrito, sem o entrevistador presente e conter uma nota explicativa sobre a pesquisa. Sua elaboração requer a observância de normas precisas, com vistas na sua eficácia e validade. Para esta pesquisa, optou-se por perguntas fechadas, contendo apenas uma única aberta, respondidas por meio eletrônico, compôs também de perguntas de estimativa ou avaliação (ótimo, bom, regular, suficiente, ruim) que permitem emitir um julgamento através de uma escala com vários graus de intensidade (crescente ou decrescente) para um mesmo item e as respostas sugeridas são quantitativas (MARCONI; LAKATOS, 2003). Foram abordados os seguintes assuntos:

- ✓ Grau de conhecimento do PAR, como ferramenta a disposição do estado ou município;
- ✓ Avaliação dessa política como proposta de melhoria da qualidade na educação básica;
- ✓ Execução das ações e dificuldades em efetivá-las;
- ✓ Comunicação com o FNDE;
- ✓ Perfil da equipe local gestora do programa;
- ✓ Repasse e aplicação de recurso;
- ✓ Conhecimento da legislação pertinente ao programa;
- ✓ Limitações e dificuldades para executar os recursos.

O questionário elaborado foi submetido aos técnicos da coordenação para críticas e sugestões e validação das questões, e à orientadora desta pesquisa, para os mesmos procedimentos. Após esta fase, acatadas as sugestões e procedidos todos os acertos julgados necessários, o questionário definitivo foi enviado, via e-mail, aos secretários municipais de São Paulo e de Sergipe e secretários estaduais de educação.

Valeu-se ainda de entrevistas para coleta de dados. Na concepção de Marconi e Lakatos (2010) a entrevista é um encontro entre duas pessoas, para que uma delas possa obter informações sobre determinado assunto ou problema, por meio de uma conversação de natureza profissional. Os dados colhidos poderão levar a um diagnóstico como também tratar um problema. Acrescenta-se ainda que por meio deste instrumento de coleta de dados o pesquisador

tem a possibilidade, de acordo com as mesmas autoras, de incluir novos questionamentos no decorrer da conversa, que embora focada, não deixa de ser flexível, permitindo ainda aprofundar o assunto durante a interação pesquisador/entrevistado, atingindo o objetivo que é descrever o fenômeno estudado. Outra vantagem é que esta técnica dá oportunidade para a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos

Trivinos (1987) complementa que nesse tipo de entrevista o informante tem a possibilidade de discorrer sobre suas experiências, conforme o foco proposto pelo pesquisador, permitindo ao mesmo tempo respostas livres e espontâneas, proporcionando a apreensão do conteúdo relatado, identificar e compreender o significado que atribuem à determinada questão.

Com isso em mente, foram entrevistados os técnicos e gestores envolvidos com o monitoramento do PAR, a partir de um roteiro estruturado pela pesquisadora, com vistas a interação com o pesquisado e os resultados pretendidos. Os temas abordados buscando extrair visões e opiniões desses participantes foram pertinentes às atividades cotidianas desenvolvidas na Coordenação e buscaram tratar tanto do conhecimento e experiências relacionadas à realização do monitoramento, quanto de melhorias ao programa.

3.5. Análise de Dados

Do levantamento feito junto aos relatórios de monitoramento no período estudado observou-se que as ações monitoradas nesse período foram as de aquisição de mobiliário e equipamentos (tabletes, ar condicionado, projetores e outros), embora por meio do PAR, sejam firmadas diversas ações (formação de professores, aquisição de laboratórios, brinquedos didáticos) nas quatro dimensões do programa, assim os relatórios contemplados resumiram a esta ação, buscou-se selecionar relatórios elaborados por diferentes técnicos, possibilitando diversas observações, ainda que os relatórios obedçam a um modelo padrão, não dispensa a possibilidade da observação de cada técnico, conforme as situações e realidades verificadas *in loco*. Em 2019 e 2020 o monitoramento foi feito via sistema, somente da aquisição de mobiliário e equipamento Proinfância e por um único técnico. Os relatórios selecionados estão discriminados no Quadro 3, preservando a identidade de quem os produziu, aqui especificados por letras.

Quadro 3 - Relatórios de Monitoramento para análise

Relatório N°	Ano	Ações Monitoradas	Técnico Responsável
01	2017	Termo de Compromisso (TC) n° 4463/2013 aquisição de Tablet Educacional 7" e Aparelhos de Ar-Condicionado	C/T
03		Convênio 798328/2013 aquisição de 1.390 Tablets Educacionais 3G, 10",	D/A
16		TC n° 4858/2012 aquisição de mobiliário e equipamentos	H/Q
20		TC n° 8064/2012 aquisição de equipamentos, mobiliário e veículos escolares	D/A
23	2018	TC 5263/2012 aquisição dos mobiliários e equipamentos	H/S
24		TC 3166/2014 aquisição de equipamentos e mobiliários	H/S
07		TC 0359/2013 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T/U
08		TC 3779/2012 aquisição de mobiliário, equipamentos	T/U
56	2019	TC 1261/2014 - equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T
60		TC 201700980 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T
64		TC 201401381 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T
66		TC 201400621 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T
09	2020	TC 201500545 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T
22		TC 201500302 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T
26		TC 201401338 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T
42		TC 201401686 equipamento e mobiliário PROINFANCIA	T

Fonte: SEI - Quadro n° 3 – Seleção de relatórios para análise.

O material coletado de diversas fontes teve seu conteúdo analisado de acordo com as três estratégias propostas por Freitas e Jabbour (2011), sendo a primeira delas a transcrição dos dados de forma fidedigna para serem organizados, a segunda descrever as evidências detalhadamente e a terceira proceder a análise com base no referencial teórico, articulando os dados com o referencial, identificando as divergências e convergências, para compor um quadro consistente de dados.

A partir do método escolhido, o estudo de caso, para a construção desta pesquisa, foi possível reunir uma quantidade de informações, mediante a aplicação de várias técnicas para o levantamento de dados sobre o objeto estudado, com isso, na conjugação dessas técnicas se chegar à confirmação de evidências, ao tempo em se que se confronta também o referencial teórico. E assim, mediante a exploração desse material, ao final, poder descrever como o monitoramento pode contribuir para o aprimoramento da política pública.

Tendo em mente o problema de pesquisa e as contribuições para sua resolução foram selecionados os documentos e a legislação a ser utilizada, as entrevistas foram realizadas e transcritas e para a efetiva análise do material coletado. Os dados foram organizados, codificados, definidas as categorias considerando aqueles indícios que melhor auxiliarão tanto naquelas respostas, quanto na condução dos objetivos propostos na pesquisa, tendo por base o passo a passo proposto por Creswell (2007, p. 195) assim descrito:

Organizar e preparar os dados: nesta etapa, transcrever as entrevistas, fazer notas, classificar e organizar os dados para análise

Ler todos os dados: para obter uma geral e global das informações

Codificação do material: análise detalhada, organizar o material

Usar o processo de codificação para descrever: fornecer informações detalhadas devem mostrar perspectivas múltiplas das pessoas e ser fundamentados por citações diversas e evidências específicas.

Prever como a descrição e os temas serão representados na narrativa qualitativa: transmitir os resultados da análise.

Interpretação ou extrair significado dos dados: expressar o entendimento

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O objetivo deste capítulo é interpretar os resultados decorrentes dos achados da pesquisa, com base na fundamentação teórica utilizada, traduzindo com base nestes resultados o entendimento sobre o objeto estudado. Toda a pesquisa se desenvolveu no sentido de responder ao questionamento: Como ações efetivas de monitoramento, no sentido de acompanhar as iniciativas, podem subsidiar o aprimoramento do sistema do PAR?

Esta análise parte da aplicação do método qualitativo da observação participante, que na definição de Schwartz e Schwartz (1995 apud HAGUETTE, 1997) tem a ver com a presença constante do observador no contexto observado e que tem como finalidade a coleta de dados, considerando que a pesquisadora exerce suas atividades na COMAP, desde 2007, onde as atividades desenvolvidas pelos servidores eram duas: monitoramento dos convênios e termos de compromisso, realizado mediante visitas *in loco* e respostas aos órgãos de controle, referentes, em sua grande maioria, às obras acompanhadas pela CGIMP.

Embora sendo uma coordenação para monitoramento dos recursos repassados para financiamento e execução de diversas ações por meio do PAR, a atividade priorizada era a de responder às demandas de órgãos de controle. O desenvolvimento dessa atividade está relacionado ao cumprimento de prazos e outros fatores inerentes ao controle, podendo, inclusive o não atendimento acarretar sanções e multas ao órgão e gestores. E deduz-se que, portanto, esta atividade tem a primazia sobre aquela que deveria ser prioritária, cuja realização (visitas *in loco*) depende diretamente do cumprimento dessas demandas externas.

De forma única as visitas *in loco* é que permitem saber como tudo acontece no estado ou município beneficiário ao ser desenvolvida determinada ação ou projeto. Por meio destas visitas foi possível conhecer essas realidades locais, verificar quando o recurso é aplicado ou desviado de sua finalidade, mesmo diante das muitas necessidades destes entes, além disso, diversas vezes constatar situações divergentes daquelas informadas pelos beneficiários no SIMEC, registros estes que direcionam o planejamento para o monitoramento realizado pela coordenação:

Observa-se que foram distribuídos condicionadores de ar para áreas administrativas diversas, diferentemente do que fora planejado no termo de compromisso, que prevê a climatização das escolas de ensino fundamental e médio da rede estadual.

Unidade	Quantidade
Gabinete do Secretário	1
Departamento de	2

Administração e Finanças	
Diretoria Regional de Educação - DR 02	1
Serviço de Edificações Escolares	29
Total	33

Elaborado com base nos documentos SEI.

Foi informado, ainda, que não foram realizadas as licitações que haviam sido mencionadas, para obras de pequena e grande monta, que seriam destinadas à adequação das escolas para instalação dos condicionadores de ar. Os motivos não foram informados e também não foi relatada qualquer providência com intuito de sanar a situação e dar pleno cumprimento à subação (BRASIL, 2017).

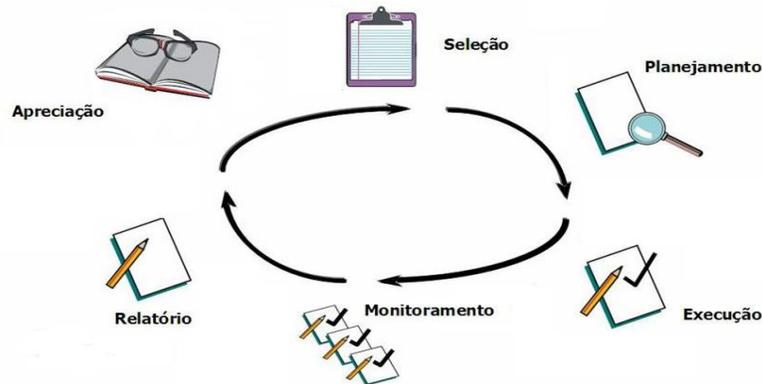
6. Verificou-se que as subações 4.2.11.8 e 4.2.11.9 foram solicitadas sem que a rede estadual de educação dispusesse de infraestrutura para a instalação dos aparelhos de ar-condicionado. Tal fato comprometeu a consecução plena do objetivo proposto de climatizar as escolas, permanecendo as condições desfavoráveis provocadas pelas altas temperaturas ocorridas no estado, como um todo (BRASIL, 2016).

Tais fatores demonstram que o monitoramento é uma atividade importante e que precisa ser exercida de maneira constante e próxima por parte da gestão, visto que dele provem informações essenciais para a continuidade (ou supressão) da política e favorece a aplicação adequada do recurso público, que no caso do PAR é um volume bastante considerável, para o atingimento dos objetivos propostos.

Na expectativa de responder ao problema da pesquisa, o segundo objetivo específico propõe analisar e identificar como são realizadas as ações do monitoramento de projetos educacionais do PAR pelo FNDE, de modo a conhecer como tal processo ocorre no âmbito do Plano. E, portanto, foi tratado como esta atividade é desenvolvida pela COMAP no tocante as ações que acompanha.

A competência atribuída à COMAP para exercer as atividades de monitoramento está abrigada nos termos do art. 140 do Regimento Interno do FNDE, estabelecido pelas Portarias nº 629, de 03 de agosto de 2017, e nº 922, de 21 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017), com isso o processo se inicia mediante a elaboração anual do plano de monitoramento para o exercício específico, e obedece a um ciclo, conforme o diagrama a seguir:

Figura 6 - Diagrama do ciclo do monitoramento da Comap



Fonte: Plano de Monitoramento/2017.

A seleção é o ponto de partida deste ciclo, quando se realiza o levantamento de termos de compromisso/convênios no âmbito de atuação da COMAP, por meio do Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais (SAPE) sistema responsável em dar suporte automatizado ao processo de cadastramento e análise técnica dos projetos educacionais com liberação de recursos por transferências, via convênios, (Resolução nº 29, de 20/06/2007) modalidade não mais utilizada pelo FNDE desde 2012, (Resolução nº 14, 02 08/06/2012) quando as transferências passam a ser por meio do termo de compromisso que é gerado e registrado no SIMEC, sistema também utilizado para levantamento dos termos (grifo nosso) (BRASIL, 2012).

Estão sob o âmbito de atuação da COMAP, para fins de monitoramento, os Termos de Compromisso referentes à aquisição de mobiliário e equipamentos, brinquedos didáticos, formação pedagógica inclusão e diversidade. A maior parte dos recursos (ou dos termos) destina-se às ações referentes à aquisição de mobiliários e equipamentos, que são pactuados no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR e do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), estes vinculados, necessariamente, a uma obra, para destinação dos bens/serviços adquiridos.

O planejamento trata da elaboração dos roteiros prioritários de monitoramento que obedecem a critérios determinados previamente e definição das equipes. São definidos como prioritários os convênios/termos de compromisso que atendem aos critérios de risco, materialidade, relevância, que traduzidos remetem a ocorrências que podem impactar os objetivos traçados, volume de recursos/valores e a relevância se relaciona a algum fato tido como importante, quase sempre no contexto dos objetivos. Assim em resumo para um termo ser

monitorado são considerados os beneficiários que apresentam materialidade relevante e percentual de execução financeira. O critério de valor é considerado, também como forma de justificar as despesas da Autarquia (passagens aéreas, diárias e deslocamentos); problemas na gestão dos recursos, inclui-se aqui demandas provenientes de órgãos de controle (auditoria interna, TCU, MPU, CGU, PF e denúncias) e termos cujo prazo de execução esteja vigente, e por fim o critério de logística considerando a viabilidade de deslocamento entre municípios definidos por roteiro e hospedagem, visto que cada roteiro tem seu cronograma definido em cinco dias, incluindo o deslocamento de Brasília e também o retorno. No geral um roteiro é formado por três municípios, mas há aqueles com um ou dois municípios, que nestes casos são termos com grande volume de recurso, que demandam mais tempo em suas análises e demais ações.

A equipe designada é composta por dois técnicos que se encarregam das atividades acessórias (levantar todas as informações possíveis sobre cada termo que será monitorado e comunicação da visita ao município/estado, via ofício) até o efetivo monitoramento *in loco*.

A visita *in loco* para a verificação da execução físico-financeira das ações, do cumprimento do objeto pactuado no termo de compromisso ou convênio e do objetivo do programa é o monitoramento. A análise físico-financeira abrange verificação dos pagamentos efetuados, notas fiscais e extratos bancários, conciliando a movimentação da conta corrente específica do termo com as despesas efetivamente realizadas.

A visita tem dois momentos, o primeiro é interno, normalmente na sede da secretaria de educação, para análise da citada documentação, apenas os documentos fornecidos pelos gestores são objeto de análise no monitoramento *in loco*, que deverão ser apresentados em tempo hábil para análise pela equipe, e reuniões com equipes gestoras e técnicas envolvidas e definição do roteiro de visitas, realizadas por amostragem, às escolas beneficiadas com as ações daquele termo, que constitui o segundo momento: a verificação física, constatação da aquisição dos bens, sua distribuição e utilização, conforme o proposto e aprovado em cada termo.

Ao final das atividades é elaborado relatório de monitoramento, incluindo registros fotográficos, consignando as informações acerca da execução físico-financeira das subações, as constatações, orientações e encaminhamentos devidos.

Posteriormente este relatório é encaminhado à apreciação pelas instâncias superiores. Nesta fase do ciclo essas instâncias são inteiradas da forma como os recursos estão sendo

aplicados, como até aquele momento o ente beneficiário tem procedido no tocante ao cumprimento do objeto pactuado.

Pós apreciação, os relatórios são devolvidos aos técnicos para os devidos acertos, acréscimos e sugestões que aquelas instâncias propuserem, se for o caso, e na sequência são assinados pelos técnicos, coordenador, coordenador-geral e diretor para os encaminhamentos propostos. Concluindo o ciclo do monitoramento.

Os relatórios são formalizados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI/FNDE, que gera um processo com um número de identificação, neste processo ficam registradas todas as ocorrências a partir do relatório propriamente dito, como os encaminhamentos e retornos dos entes beneficiários, quando e se ocorrerem.

Após o envio de cópia do relatório ao interessado e beneficiário (município ou estado) é dado como concluído, adquirindo no Sistema SEI um status semelhante ao de arquivado, podendo ser reaberto a qualquer momento, havendo necessidade.

Buscando estabelecer uma relação entre o referencial teórico e o modelo de monitoramento que é realizado pela COMAP, foi pensado o Quadro 4, com a finalidade de estabelecer as divergências e convergências com o que os autores nas suas diversas perspectivas e concepções ofertam no sentido de contribuir para a construção de um modelo de atividade que promova mais efetividade à ação pública.

Quadro 4 - Elementos teóricos para caracterização e análise do processo de monitoramento da COMAP

Autores	Elementos do Referencial Teórico	Modelo COMAP
Garcia (2001) Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) Cardoso Jr (2015) Jannuzzi (2013)	Monitoramento Processo sistemático e contínuo, cotidiano, regular e tempestivo/em tempo eficaz	Condicionado a capacidade operacional em relação ao cumprimento da atividade dada como prioritária.
Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006)	Procedimentos à distância e processo presencial	Do tipo presencial (visitas <i>in loco</i>)

Cohen e Franco (2007) MDS (2016)	Foco: Acompanhamento físico-financeiro (insuficiente) auditoria contábil (não é monitoramento) Alimentar o processo de gestão	Foco físico-financeiro
Brasileiro (2012) MDS (2016) Jannuzzi (2011) Garcia (2001)	Uso das Informações sintéticas, relevantes e tempestivas – auxiliar a tomada de decisões / melhorar os processos Subsidiar a gestão dos programas/políticas	As informações são meramente repassadas, sem qualquer definição de rotina para seu aproveitamento e utilização por qualquer setor, e ser relevante para atuação da própria área gestora.
Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) Jannuzzi 2011	Status organizacional da área gestora – Vertical / horizontalmente	Vertical
Jannuzzi (2005) Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) Rezende e Jannuzzi (2008) MDS (2016) Jannuzzi (2011, 2013) Bahia (2021)	Indicadores (confiabilidade, inteligibilidade, periodicidade, sensibilidade e especificidade) Respaldo técnico; Controle social e transparência das intervenções; Chamar atenção da sociedade; Medir, mensurar	Não se verifica a criação/presença de indicadores – A unidade não possui sistema de indicadores
Jannuzzi (2013)	Contribui para: Produzir conhecimento Fortalecer a comunicação Implementação inovações; apoio às decisões	Não contribui de forma efetiva para produção/disseminação de conhecimento em face do tratamento dispensado aos dados/informações.

Os recortes conceituais aqui trazidos evidenciam o monitoramento como um processo dotado de proatividade, alimentado por informações acerca do desempenho da política pública e sistematizado em suas rotinas de coleta, especificações metodológicas de análise dos dados e com

diálogo direto com as instâncias de tomada de decisão na gestão – sob risco de subutilização do potencial do processo (PEREIRA, 2017).

4.1. Do modelo de monitoramento

Empreender ações de monitoramento deve partir da necessidade de acompanhar a implementação de uma política pública. Ademais os estudos referentes ao ciclo de políticas públicas defendem que o monitoramento é uma atividade que tem o foco nesta etapa da política, de modo que sua alimentação de forma continuada possa espelhar seu desempenho. No contexto de procedimento sistemático, regular e contínuo, termos relativos ao modelo de monitoramento na concepção de Garcia (2001) e Jannuzzi (2011), são requisitos indispensáveis a este tipo de processo, tendo em vista o objetivo do monitoramento de proporcionar uma visão situacional com rapidez, permitindo intervenções oportunas de modo a confirmar ou corrigir as ações monitoradas.

As entrevistas como fonte essencial de evidências do estudo de caso (YIN, 2010) permitiram captar/identificar nas respostas dos entrevistados descrições e interpretações que guardaram relação com os documentos consultados e a teoria pesquisada. Tais proposições contribuíram para a construção do perfil do monitoramento como atividade realizada pela COMAP, os aspectos tidos como positivo e também os aspectos que carecem de acertos e efetividade.

A entrevista é tida como importante fonte de informação para estudos de caso e nesse propósito buscou entrevistar o maior número possível de servidores da Coordenação, cuja responsabilidade é de cuidar do monitoramento, objeto deste estudo.

Atualmente a COMAP conta com sete servidores e dois colaboradores contratados, num total de nove pessoas. Destes foram entrevistados dois, considerando sua experiência e participação no desenvolvimento do monitoramento, dois outros entrevistados, atualmente lotados em outras coordenações, mas foram, enquanto lá estiveram, ativos nas atividades do monitoramento e concordaram em conceder a entrevista. Foi entrevistado, também, o Coordenador-Geral da COMAP, somando cinco entrevistas.

Foram entrevistadas ainda a Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Programas Especiais (CGPES) e uma servidora da Coordenação-Geral de Programas para o

Desenvolvimento do Ensino (CGDEN), buscando evidências destes setores no tocante ao monitoramento da COMAP como contribuição para a gestão do PAR. Totalizando sete entrevistas.

As entrevistas foram agendadas com antecedência, e realizadas à medida da disponibilidade dos entrevistados, entre julho e agosto de 2022. O meio utilizado foi vídeo conferência, pelo aplicativo *Microsoft Teams*, visto que os participantes realizam atualmente suas atividades profissionais em regime de teletrabalho. Mediante a autorização dos participantes, as entrevistas foram gravadas como forma de garantir fidedignidade na coleta e análise das informações, sendo lhes assegurado também o sigilo quanto a identidade de cada um.

Para análise das entrevistas foi realizada a transcrição dos diálogos, num total de 44 (quarenta e quatro) páginas, com a finalidade de inserir as informações na pesquisa, preservando a identidade dos entrevistados, conforme estipulado no Termo de consentimento livre e esclarecido, de modo que cada entrevistado foi identificado pela letra E do alfabeto, de acordo com a ordem e datas em que ocorreram as entrevistas.

Quadro 5 - Participantes das Entrevistas

Entrevistado	Data	Duração	Nº de Páginas transcritas
E1	21/07/2022	27m 29s	06
E2	26/07/2022	58m 16s	11
E3	03/08/2022	54m 31s	10
E4	04/08/2022	30m 45s	06
E5	08/08/2022	21m 13s	04
E6	25/08/2022	17m 17s	02
E7	31/08/2022	32m 7s	05

Fonte: Elaborado pela autora.

Na análise procedida, tanto as disposições do plano de monitoramento elaborado pela COMAP quanto as entrevistas com gestores e técnicos trouxeram evidências, conforme apresentado a seguir, de que o processo do monitoramento não atua de forma continuada, tampouco é operacionalizado pela unidade pesquisada, cotidiana e regularmente.

O Capítulo V do Plano de monitoramento da COMAP - Roteiros - (exercício 2018), estabelece que sua realização está condicionada à “capacidade operacional da COMAP uma vez que a prioridade de atuação dos técnicos é o atendimento das demandas oriundas dos órgãos de

controle interno e externo, e de denúncias, cujo quantitativo tem aumentado a cada ano”, que em sua grande maioria se refere a obras, outorgando primazia a uma atividade diversa do monitoramento e sua realização de forma pontual, procedimento confirmado em algumas falas dos entrevistados.

[...] vai colocar as competências regimentais certinho pra (sic) de fato a COMAP como foi criada ela faça o monitoramento dos equipamentos e mobiliários, que são as transferências voluntárias que o FNDE faz né. [...] existe, mas as competências não estão sendo desempenhadas, é isso. Estão sendo desempenhadas, mas ela está mais voltada, na prática, está voltada pra obras, só que regimentalmente ela é voltada para mobiliário e equipamento, então o que a gente vai fazer agora é um ajuste (E5).

[...] nossa coordenação a época ela foi, ela tinha duas demandas né, e assim a nossa coordenação de monitoramento acabou que chegou um momento que que ela foi engolida por uma outra demanda que era a dos órgãos de controle e assim eu fiquei bastante entristecido com isso por que realmente a razão de ser da coordenação ficou bastante de lado eu diria que as demandas de órgão de controle absorveram nossa coordenação a época eu diria que quase que 80%, esse é um dos pontos que justifica também a nossa não execução do nosso plano de monitoramento a época [...] (E3).

Ainda conforme a fala dos entrevistados sobre a forma como se desenvolve a atividade, temos que:

[...] a gente fazia umas viagens que, *in loco*, que a gente via uma quantidade grande assim, mas era uma coisa que a gente só passava pro papel e (sic) num havia um, nenhuma, um questionamento assim até nosso mesmo, uma análise do que que a gente fez, uma avaliação do que que a gente fazia. [...], mas o que eu percebi é que houve uma perda do monitoramento em si, da função do monitoramento, a gente não conseguiu mais nem aprimorá-lo e estagnou, [...] aí a gente não fazia mais *in loco*, não fazia mais sistema não fazia mais nada, e eu creio, que ao meu ver, o que eu percebo hoje é a inexistência de monitoramento (E2).

A visita eu diria que ela era bem rápida, se o monitoramento, ele precisava dessa perspectiva da continuidade, então assim ele não é aquela visita que começa na segunda e termina na quarta, por exemplo, e acabou, ah então acabou meu trabalho aqui, tanto FNDE quanto município, não. O monitoramento realmente precisa, precisava daquela, (sic) do viés da continuidade, então isso realmente era uma questão que eu identifiquei assim que a periodicidade deixava bastante a desejar porque realmente era apenas uma visita e ali eu diria que acabava aquele trabalho né entre aspas, então essa descontinuidade de um trabalho eu acho que era uma crítica que serviria pra (sic) nós melhorarmos nosso monitoramento (E3).

Deveria ser realmente uma ação contínua, ali eu diria que preestabelecida no planejamento, eu acho que a gestão já deveria de imediato identificar como esse e já ter a percepção, estabelecer esse como um ponto chave ali pelo menos em três anos de vigência desse instrumento deslocar uma atenção especial técnica pra esse acompanhamento, por que realmente a gente considera que quanto maior o volume maior o comprometimento e maior a demanda técnica pra que as coisas realmente saiam de acordo com o pacto né, eu acho que essa é uma impressão que deve ser registrada mesmo, assim tanto engajamento de gestão quanto de técnicos e quanto também da entidade executora do recurso público né (E3).

Na forma de um procedimento presencial e à distância, trazidos por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), à distância tem o sentido de continuidade, quando os autores consideram que se constitui uma atividade interna da organização, já o presencial refere-se a procedimentos checagens locais para verificar como a implementação está ocorrendo, especialmente no tocante ao atingimento dos objetivos. Na busca de identificar a evidência destes termos nas entrevistas, foram verificadas duas ocorrências, traduzidas por “situação mais tecnológica e ferramentas de tecnologia” e ainda “acompanhando de longe”, no sentido de ser uma expectativa, uma proposta, não se consubstanciou em um procedimento rotineiro com o fito de subsidiar as decisões da gestão, o que evidencia que este tipo de procedimento não ocorre, evocando a fala dos autores para o prosseguimento, continuação do acompanhamento dos instrumentos monitorados, com isto, dentro do que a política propõe, melhorar as atividades em andamento, subsidiar o planejamento e futuras decisões:

A minha proposta é vir com uma situação mais tecnológica, ferramentas de tecnologia [...] e acompanhar esses critérios por meio de uma ferramenta tecnológica que eu acho que tem que ser o SIMEC-PAR, (sic) né, só que isso tem que ser desenhado lá dentro, né. [...] num determinado lugar que ele tem assim (sic) dois viés ou ele vai cair nos critérios que ele tem que ser monitorado mais de perto ou até in loco, ir lá in loco [...] a gente pode ir acompanhando de longe sem precisar adentrar tanto ao monitoramento, por que se a gente, então nesse sentido nesses últimos anos que a gente vem acompanhando a gente tava (sic) fazendo um trabalho mais formiguinha (E5).

Situações apontadas nos relatórios de monitoramento e nas entrevistas evidenciam a necessidade da continuação do acompanhamento, considerando o cumprimento do objeto não só do termo, mas também da política.

[...] que a gente monitorou um termo de compromisso bem volumoso, de milhões. Assim tanto eu quanto ela tivemos a mesma percepção de que esse era um termo de compromisso que logicamente demandaria outras análises outros monitoramentos, até porque o monitoramento ele precisa ser um instrumento contínuo né[...] (E3).

Face ao exposto, verifica-se que não houve atendimento às orientações contidas no Relatório nº ■/2016, tampouco foi demonstrada a real intenção de dar andamento à instalação e utilização dos aparelhos para a finalidade à qual se destinam, que é a climatização das salas de aula e o oferecimento de melhor infraestrutura para o desenvolvimento do ensino na rede estadual de educação (BRASIL, 2017).

Foram solicitadas à Seed/■ informações a respeito das providências adotadas para a instalação e plena utilização dos aparelhos de 36.000 BTUs adquiridos com os recursos do Termo de Compromisso nº ■/2013. Vale ressaltar que a entidade conveniente já havia sido instada a responder a respeito deste tema, em virtude das constatações do Relatório de Monitoramento nº ■/2016, mas não se manifestou (BRASIL, 2017b).

Ao contrário, o termo presencial, utilizando expressão semelhante “*in loco*” “visitas técnicas” apresentou mais ocorrências, quase que unanimidade entre os entrevistados acerca da

natureza da atividade, que se mostra mais orientada para os processos realizados *in loco* e contextos locais presentes também nos relatórios de monitoramento com as mesmas expressões:

Mas enfim, é a gente tentava na verdade fazia um monitoramento que era *in loco*, né, a gente fazia viagens na ponta e a gente tentava num curto período de tempo tentar fazer a maior quantidade de visitas a municípios e a maior, e verificar a maior quantidade de convênios ou termos pactuados (E2).

Bom, o monitoramento na fase em que eu estive lá era feito 100% *in loco*. (E4).

Eu acho que, a gente tem mudado, tem percebido uma mudança no formato de monitorar, nós trabalhamos por muito tempo no formato de ir lá aferir, ir lá *in loco* também e com poucas pessoas, e infelizmente tem poucos recursos humanos (sic) pra isso [...] (E5).

[...] depois a gente partia pra (sic) execução técnica né, que era o agendamento das visitas técnicas que inicialmente ocorriam semanalmente e a gente traçava ali um roteiro mínimo de três, dependendo no máximo, cinco roteiros por semana considerando a localidade (E3).

Além de nossas funções de monitoramento desse termo, a gente sempre auxiliava eles quanto as outras dúvidas de um outro termo, de uma outra ação, então, principalmente o monitoramento *in loco* nesses municípios menores (E1).

As visitas *in loco* são realizadas para confirmação da aquisição, distribuição e utilização dos bens. Neste caso, os itens foram localizados na SETIC e no Centro de Ensino à Distância - CEAD, situados à Rua Madre [REDACTED], 2007 - [REDACTED], em [REDACTED]. A visita foi acompanhada pelo Sr. [REDACTED]. Foi ratificada a informação acerca da aquisição e utilização, conforme pactuado no convênio, visto que os equipamentos estão instalados e em pleno funcionamento, conforme relato fotográfico anexo. Os bens foram tombados e estão com a identificação de patrimônio (BRASIL, 2017).

Durante as visitas as escolas, verificou-se que os itens adquiridos (mobiliários escolares) não foram tombados pelo patrimônio (BRASIL, 2018a).

As visitas *in loco* têm a finalidade de confirmar a aquisição dos itens financiados com os recursos do termo, e ainda constatar a efetiva distribuição e utilização, guarda e conservação, conforme proposto. Neste caso, não ocorreu visto que a escola para a qual foram adquiridos os mobiliários e equipamentos não está concluída, conforme informado acima. Não houve visita, informações desconstruídas acerca da obra. Município informou como concluída, mas está paralisada com 74% (BRASIL, 2018b).

Por meio das entrevistas define-se ainda um perfil de atividade que não conjuga as duas ações de acompanhamento, desenhando uma atividade de cunho unicamente presencial, como já foi dito, essa conjugação permite informações tempestivas para lidar com cada processo e suas peculiaridades.

[...] e chegando aqui em Brasília no FNDE a gente só elaborava o relatório encaminhava a cópia pra CGPES e (sic) pro município ou estado. [...] nosso acompanhamento terminava ali basicamente. Isso, ninguém mais conversava sobre. (E1).

[...] a gente ia fazia o monitoramento *in loco*, a gente conseguia constatar algumas dificuldades dos municípios, mas não sei se por falta de mão de obra né, de pessoal ou

por falta de até uma vontade em si dos próprios gestores o que a gente constatava não seguia a frente. (E2).

Então, isso realmente era uma questão que eu identifiquei assim que a periodicidade deixava bastante a desejar porque realmente era apenas uma visita e ali eu diria que acabava aquele trabalho né entre aspas. (E3).

É, acompanhar seria só um relatório final que a gente encaminhava pro (sic) município, via ofício e ele tinha que adotar essas providências que a gente observou, caso tivesse constatado alguma irregularidade, mas depois de feito o relatório basicamente nós encerrávamos nosso ciclo. (E1).

Até esse relatório conseguir chegar no município, ele chegava e acabou, e não havia nem por parte nossa uma cobrança desse município, município e aí cadê (sic) sua resposta daquele relatório, o que você fez? Entendeu? Mesmo a gente voltando lá no próximo ano, por que era coisa, se a gente tava (sic) voltando lá no próximo ano pra ver outros termos e por que não cadê (sic) a resposta dos anteriores? Não, morreu acabou, passado é passado, deixava ele pra (sic) traz entendeu e até em situações assim graves, de constatar desvio de recursos, de constatar coisas que não foram executadas, não havia uma providência tomada, a única providência que chegava ao nosso ponto era: encaminhar para o município e pronto. (E2).

Para a realização do monitoramento eram adotados alguns critérios para determinar quais termos/convênios, mediante a composição de um roteiro (grupo de municípios), receberiam a visita técnica. Que foram assim referidos nas entrevistas:

Então era a vigência, eles precisam, eles precisariam estar vigentes, eles têm que fazer parte, [...], mas ele teria que fazer parte ali da nossa diretoria e a questão do valor, sim tem a questão da logística, mas logística é igual lhei era uma coisa que interferia com certeza e muito né, na nossa forma, quando a gente montava o nosso plano de monitoramento né (E2).

[...] tinha que ter é alguma execução, a gente observava se tinha movimentação na conta bancária, se houvesse a possibilidade de escolher alguns municípios próximos a gente optava por aquele termo de maior valor, procurava dar prioridade aqueles termos de valor maior e próximo, desde que seja próximo ao polo ali que tem um aeroporto né, (sic) pra gente tá fazendo esse monitoramento, logística, execução do recurso e valor, isso valor global do termo, isso (E1).

O nosso critério mesmo era realmente, vigência e execução dos instrumentos, a gente focava é, na questão da execução, na questão da vigência e também nos instrumentos pactuados (E3).

Era feito um apanhado né, dos termos de compromisso, dos convênios e ali ia se visitar aqueles que tinham execução pra que pudesse ser analisado o documento, o que foi repassado pelo FNDE, o que foi gasto, selecionando ali os locais mais convenientes pra serem visitados convenientes porque havia, em estados com muita distância, locais muito distantes a gente as vezes não tinha condição de visitar por falta de transporte, dificuldade de se deslocar, o grande tempo de deslocamento, então era feito um roteiro de visita com o auxílio da Secretaria de educação né (E4).

O plano de monitoramento, no capítulo 3 - Metodologia, destaca também os critérios na mesma linha em que foram destacados nas entrevistas, elegendo os instrumentos que apresentem maior volume de recurso repassado, a vigência, a viabilidade de locomoção entre municípios e

disponibilidade de hospedagem. O Brasil abarca uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouca expressiva e significativa dependência de transferências fiscais (ARRETCHE, 1999). Levando em conta os critérios de valor e logística diante das condições dessa parcela de municípios, especialmente do norte e nordeste, como foi colocado pelo entrevistado (E3), e por uma conclusão óbvia, boa parte deles que pactuam seus termos com o FNDE fica sem este acompanhamento, sem a oportunidade de receber um suporte técnico. O que faz do modelo em discussão um limitador.

[...] realizar este trabalho, mas será que eu realizando este trabalho eu não (sic) to deixando alguém de fora que eventualmente iria precisar mais desse apoio técnico, então essa era uma pergunta que me passou assim várias vezes, sabe, principalmente é os estados e municípios do Nordeste e do Norte que deixavam as vezes de receber visita técnica nossa e que são realmente, são realmente entidades que precisam muito de apoio técnico então, essa era uma lacuna que eu percebi (E3).

Assim a gente precisava considerar questões logísticas de deslocamento mesmo entre, intermunicípios, então a gente precisava ter esse contato com prefeituras (E3).

Cabe ressaltar que estes mesmos municípios são favorecidos com o monitoramento em outros aspectos, para os entrevistados, considerando suas próprias limitações e dificuldades:

Ah sim, com certeza, o monitoramento é importante, principalmente municípios menores que não tem tanto acesso a (sic) tá conversando com alguém de dentro do FNDE, então a gente, além de nossas funções de monitoramento desse termo, a gente sempre auxiliava eles quanto as outras dúvidas de um outro termo, de uma outra ação, então, principalmente o monitoramento *in loco* nesses municípios menores (E1).

quando o executor também sente que ele tá sendo acompanhado é, a tendência é você se prevenir, a gente conseguir se prevenir, se antecipar e até trazer melhoria também (sic) pras normas, pras regras da política, porque as vezes a gente pensa assim tá fazendo errado, é um absurdo e tudo, mais as vezes a regra, ela é um impeditivo pra se fazer certo, mas isso a gente só sabe quando a gente sabe o que tá acontecendo na ponta, que quem executa é que sabe das dificuldades e as vezes o que a gente percebe é que a pessoa tem limitações, tem mudanças de gestão que descontinua o trabalho, descontinua o conhecimento, é tem despreparo das pessoas, falta de clareza, porque uma coisa é o secretário, o prefeito que assina um documento um convênio e outra coisa é aquele funcionário lá que ele recebe uma coisa, fala assim não isso aqui é pra comprar carteira mas será que ele foi orientado também, então tem tudo isso, a gente precisa conhecer o que tá acontecendo e ai tem que estreitar mesmo os canais de comunicação né, tem que ter um apoio tecnológico que permita isso, que a pessoa consiga falar, porque as vezes acontece que a gente tá muito distante de quem executa, então acho que criando canais de aproximação com as pessoas facilita o monitoramento é, e permite né que a pessoa consiga fazer melhor, então assim acho que o monitoramento se ele for aperfeiçoado é a chave pra melhorar a execução dos programas (E4).

então assim pra a COMAP, quando ela realizava esse trabalho de visita técnica *in loco* eu penso que contribuía bastante por que o gestor municipal já meio, ele sentia, ah vou aguardar uma visita técnica, ele vai ali separa algumas perguntas, as vezes ele nunca recebeu uma visita do FNDE, nem sabia que existia esse trabalho, ah não o FNDE vem até mim, opa, vou ali separa umas perguntas, logicamente vai focar nas questões do termo, mas vai separar outros questionamentos que possam né, que envolvam outras

questões do FNDE e esse contato humano técnico pra mim ele é imprescindível pro monitoramento, esse contato essa conversa, sabe, esse face a face *face to face* (sic) né, esse contato é fundamental pro monitoramento (E3).

Com as orientações que a gente conseguia prestar pra eles, muitas das vezes as coisas tinha uma pequena mudança, pequena que fosse, mas tinha e a gente conseguia né, ajustar algumas questões sim, orientar, e falar oh, você não pode fazer assim, fazer o correto e tudo mais (E4).

Ainda, no tocante aos critérios vale lembrar que no rol dos termos a serem monitorados são incluídos os “termos de compromisso, dos convênios e ali ia se visitar aqueles que tinham execução” (E4), “era um planejamento em que a gente fazia uma pesquisa nos instrumentos vigentes e com execução” (E3). O que faz deste, um critério de exceção também, pois muitas vezes, a não execução pode indicar necessidade de apoio técnico, capacitação, orientações, uma dificuldade/limitação que o ente tenha e isso provoca o retardamento da aplicação do recurso e outros desdobramentos, conforme pode-se observar neste e-mail, o que vem reforçar a ideia do monitoramento exclusivamente presencial, e a necessidade da conjugação com o acompanhamento a distância:

De: Educação <educacao@[REDACTED].sp.gov.br>

Enviada em: quinta-feira, 23 de junho de 2022 09:13

Para: RITA DE CASSIA CARDOSO DA MOTA <rita.mota@fnde.gov.br>

Assunto: Informação sobre mobiliário escolar

Bom dia! Por gentileza, estamos precisando muito de orientação a respeito de mobiliários qu (sic) foi liberado para o Município, ja faz um tempo e nao (sic) sabemos como proceder. MUNICIPIO [REDACTED] S/P

Att

[REDACTED]

Secretaria de Educação e Cultura.

[...], mas é claro que o monitoramento sempre vai contribuir (sic) pra execução daquele termo, mas acho que pra isso tem, a gente tem que mudar mesmo esse critério, por que se não você só vai monitorar aquele que já executou, e aí aquele que não executou ele vai continuar um termo sem execução né, monitoramento não vai resolver esse problema (E7).

Do exame dos relatórios de monitoramento, bem como dos planejamentos anuais, dentro do período estudado, mostraram a mesma estrutura, corroborando à inferência quanto à padronização dos referidos documentos. Como já foi mencionado ambos indicam e confirmam as atividades de monitoramento de forma presencial. Em tempo, acrescenta-se que a partir de 2019 foram realizados acompanhamentos, via sistema, de termos de compromisso, circunstancialmente, tendo em vista os formatos de desenvolvimento das atividades da coordenação em face da pandemia, mas não se trata de rotina formalizada de trabalho, pelo menos por enquanto, e muitos não foram concluídos.

Do exame dos relatórios de monitoramento observou-se ainda que há um espaço de tempo considerável entre o período/exercício em que o termo é firmado até o recebimento de uma visita técnica ou sua inclusão num roteiro para ser monitorado, sem, neste intervalo de dois, três anos ou mais, receber qualquer intervenção, corroborando a ideia de descontinuidade e que não é realizado de forma sistemática, além de favorecer a utilização do recurso em objetos diversos ao pactuado.

Ainda, da análise dos extratos bancários verificou-se uma movimentação bancária indevida, no valor de R\$ 185.759,97 (cento e oitenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e nove reais e noventa e sete centavos), em 04/08/2016. A Secretária de Educação e o Secretário de Finanças do Município emitiram uma Declaração dando ciência de que este valor teve uma finalidade diversa do qual foi pactuado e se comprometeram a devolver o valor corrigido, conforme Declaração datada de 27 de setembro de 2018 (BRASIL, 2018a)

4.2. Do foco

O foco físico-financeiro no desenvolvimento da atividade está presente nas entrevistas, nos relatórios e no planejamento anual (2018) da unidade pesquisada, como se observa nos trechos a seguir, remetendo a uma atividade inteiramente voltada para este aspecto, uma vez enfatizada em todos os documentos avaliados.

Em seguida são identificadas as transferências passíveis de monitoramento, quais sejam, aquelas cujo prazo de execução esteja vigente e que apresentem execução financeira, verificada previamente em consulta à conta corrente específica do convênio ou termo de compromisso.

Ao final das atividades será elaborado relatório de monitoramento consignando a análise da execução físico-financeira das subações, as constatações, as orientações e os encaminhamentos devidos.

O monitoramento dar-se-á por meio da verificação da execução físico-financeira das ações e do cumprimento do objeto pactuado e do objetivo do programa, de acordo com o proposto e aprovado no termo de compromisso ou convênio.

A análise da execução físico-financeira envolve a análise dos pagamentos efetuados, notas fiscais e extratos bancários, visando compatibilizar as retiradas efetuadas na conta corrente específica do programa com as despesas efetivamente realizadas (BRASIL, 2018).

Essa expressão fez parte da fala de todos os entrevistados. Os termos utilizados como: valores, conciliação bancária, batimento dão a indicação de como a atividade é formalizada entendida e realizada por aqueles que as desempenham e denotam também uma preocupação com

que em todos os apontamentos e ocorrências sejam abarcadas nessa conjuntura, sem perspectiva além dessa fronteira.

O foco era na documentação mais voltado para o financeiro e a visitação no físico. Exatamente (E3).

Então, inicialmente a gente vai pensar só no físico-financeiro, mas a ideia é ir além, a gente fazer um monitoramento de forma que a prestação de contas seja feita concomitantemente e assim terminou a vigência a prestação de contas vai estar pronta, aí a CGIMP não vai atestar a prestação de contas técnica por que ela não tem competência, mas a gente pode desenhar isso com a CGPES, que quando chegar na CGPES a prestação de contas tá pronta, aí só faz a parte da formalidade, então a minha ideia é essa, ir além do monitoramento, é monitorar com o viés já de um olhar de prestação de contas, mas por hora a gente vai começar, vai instalar primeiro a questão do monitoramento da execução e daí a gente pode pensar, talvez fazer um divisor de águas, por exemplo, os termos que já existem pro passado, o passivo pode tratar tão somente com monitoramento e acompanhamento da execução física e termos novos a gente quicá (sic) podemos desenhar uma metodologia, que possa assim oh, termos de agora em diante, vai nascer, serão acompanhados dessa forma e já vai acompanhado com viés de prestação de contas, né (E5).

No nosso caso, no caso da CGIMP, ela tem dois viés (sic) de monitoramento, ela tem um monitoramento da parte, da execução físico-financeira das obras e tem o monitoramento da parte físico-financeiro do mobiliário e equipamentos (E5).

[...] verificávamos também as contas bancárias em relação a execução desses termos. Se a gente identificasse um termo de compromisso num valor assim um pouco mais robusto, por exemplo 5 ou 10 milhões a gente deixava só este instrumento (sic) pro acompanhamento. [...] a gente fazia meio que uma conciliação bancária entre aspas, a gente verificava documentação de notas fiscais, contratos celebrados, fazia esse batimento, né com a execução da conta e depois a gente partia pra um segundo momento do trabalho (E3).

Observações que a gente fazia né, e isso ficava assim, inclusive pelo foco físico-financeiro também[...]. A gente ia ver lá quantos reais foram repassados, o que eles gastaram realmente foi naquilo que foi combinado (E4).

Por que inicialmente a gente é se debruçava muito em cima de papel e acabava, isso, no início ficava mais no físico, muitas vezes até o físico era deixado de lado, ficava muito no financeiro, entendeu? (E2).

[...] principalmente da prestação de contas é com esse objetivo, do monitoramento ser uma prestação de contas parcial da execução, pra (sic) que quando efetivamente o termo tenha sido executado a gente só faça a prestação de contas final [...]. (E7).

Este texto é recorrente em todos os relatórios de monitoramento, em alguns contextos pode-se apresentar com variação mínima, sem, contudo, deixar de realçar o tipo de resultado (físico-financeiro) pretendido com aquele acompanhamento.

Nesse sentido, o monitoramento foi realizado por meio de verificação da execução físico-financeira de acordo com a identificação e delimitação das ações propostas, aprovadas e financiadas pelo Termo de Compromisso. Assim sendo, procedeu-se à análise dos processos licitatórios, pagamentos efetuados, notas fiscais, extratos bancários.

Os relatórios são formulados por blocos nos quais são descritas as ocorrências conforme a pertinência. Cabe ressaltar os blocos que se intitulam: “Resumo da Execução Financeira” e “Análise da Execução Físico-financeira”, utilizados para descrever os achados referentes a pagamentos, licitação, contratos, ratificando essa proposta. Na sequência os blocos Constatações e orientações. O primeiro traz o que a equipe técnica constatou no tocante a execução do recurso propriamente dito e ainda os resultados das visitas às escolas e almoxarifado (quando necessário) para constatação da aquisição e utilização dos bens pactuados. A parte de Orientações, segue conforme os achados, alinhando a execução do recurso ao cumprimento das condicionantes do termo, que são as cláusulas que se encontram no corpo do termo de compromisso e determinam as competências das partes. Em grande parte, trata de informações de cunho financeiro, reafirmando que é o aspecto que reveste a atividade.

Desse modo, o monitoramento foi realizado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC para verificação da execução físico-financeira e de acordo com a identificação e delimitação das ações propostas, aprovadas e financiadas pelo Termo de Compromisso.

Assim sendo, procedeu-se à consulta de documentos inseridos pelo município no SIMEC, a saber, contratos, notas fiscais, documentos de despesa, associado a obtenção do extrato bancário junto ao Banco do Brasil. Por meio de comparação entre as informações obtidas e as previsões legais orientativas, bem como por correlação do nexo de causalidade entre receita e despesa dos pagamentos efetuados na conta específica do termo de compromisso, procedeu-se a análise e as medidas orientativas de conduta, a serem comunicadas aos interessados (BRASIL, 2019).

Foram visitadas (sic) uma escola e o almoxarifado para constatação, por amostragem, da destinação, guarda, conservação e utilização dos bens adquiridos com recursos do Termo, em decorrência do fato de que os itens adquiridos são divergentes dos itens aprovados no Termo de Compromisso. Foi monitorada conforme relatório fotográfico, em anexo. A visita aconteceu no dia 30/11/2017, acompanhada por responsável pelo almoxarifado.

Restituir, imediatamente, à conta bancária do Termo de Compromisso, o valor devidamente atualizado referente ao mobiliário adquirido divergente do estipulado no Termo, considerando o que dispõe a LEI Nº 12.695, DE 25 DE JULHO DE 2012 e a Resolução/CD/FNDE Nº 14/2012, na qual a Prefeitura Municipal compromete-se a executar as ações elaboradas no Plano de Ações Articuladas – PAR, com as condicionantes a seguir estabelecidas [...] (BRASIL, 2017c).

Outra situação realçada pelos entrevistados foi a realização do monitoramento numa pequena escala, atingindo um percentual inferior ao pretendido à medida em que era construído um plano de monitoramento com determinado contingente de termos e ao considerar também o universo de termo elegíveis ao monitoramento.

Isso era uma questão que pegava muito, eu me incomodava bastante com essa situação, por que assim a gente fazia um plano com a maior, com o maior comprometimento, estabelecia ali 5 roteiros, e isso dá muito trabalho, por que assim fazer o levantamento desses instrumentos envolve consulta no SIMEC que é um sistema muito robusto, várias informações, né, envolve consultas nas contas do Banco do Brasil e o SIGEF e outros sistemas de consultas né, do FNDE e assim a gente chegava na apuração no final do ano, verificando que infelizmente a gente não conseguia é, efetuar realmente o monitoramento do plano, então assim, as vezes a gente não chegava a nem 50% ou menos. Isso me trazia um pouquinho de angústia (E3).

Ah, era um percentual até pequeno né em relação ao montante, que eram muitos convênios, muitos termos de compromisso um volume de recurso altíssimo (E4).

Então no ano a gente não chegava a trabalhar de janeiro a dezembro, então mais ou menos no ano deve dar 16 a 20 viagens em média (E1).

Neste contexto destaca-se ainda o viés limitador e pontual que revestia o monitoramento em expressões como: “Ah sim, não, é o termo a gente nunca repetia, a gente tinha esse critério também de não tá indo no mesmo município. Mas a gente nunca chegou a repetir um termo, poderíamos ir no mesmo município, mas pra (sic) tá monitorando um outro termo” (E1). Bem como naqueles que ressaltam a quantidade de vezes que cada termo cada era monitorado “não, cada convênio ou termo de compromisso recebia uma visita dentre os que eram escolhidos, não tinha como fazer duas vezes o mesmo e assim era (sic) pra ter uma ideia da execução dele” (E4).

Falas como “Ah tá, a periodicidade do monitoramento, via de regra, à época era uma vez, [...] momento que o ente recebe só uma visita” (E3), evidenciam que o modelo praticado não contribui para medir como e se a atividade está sendo bem realizada ou não, de a modo a permitir uma avaliação de imediato da situação, para as devidas ações corretivas, assim como vai distante de ser um processo contínuo e sistemático que deveria ser, pela ausência de elementos característicos e definição de ações rotineiras, cotidianas, considerando a extensão e abrangência da política que é o PAR.

De forma enfática, como já foi demonstrado, em todo o planejamento é presente o direcionamento para o aspecto físico-financeiro da atividade discutida, inclusive pela presença de critérios (materialidade, risco, relevância) utilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em seus processos de auditoria, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira (BRASIL, 2010). Na conclusão de Cohen e Franco (2007), o modelo de monitoramento com esta vertente, ele é insuficiente, tendente a ser uma auditoria contábil, bem diferente do que pretende ser um monitoramento, servindo apenas a atender ou cumprir um procedimento meramente burocrático.

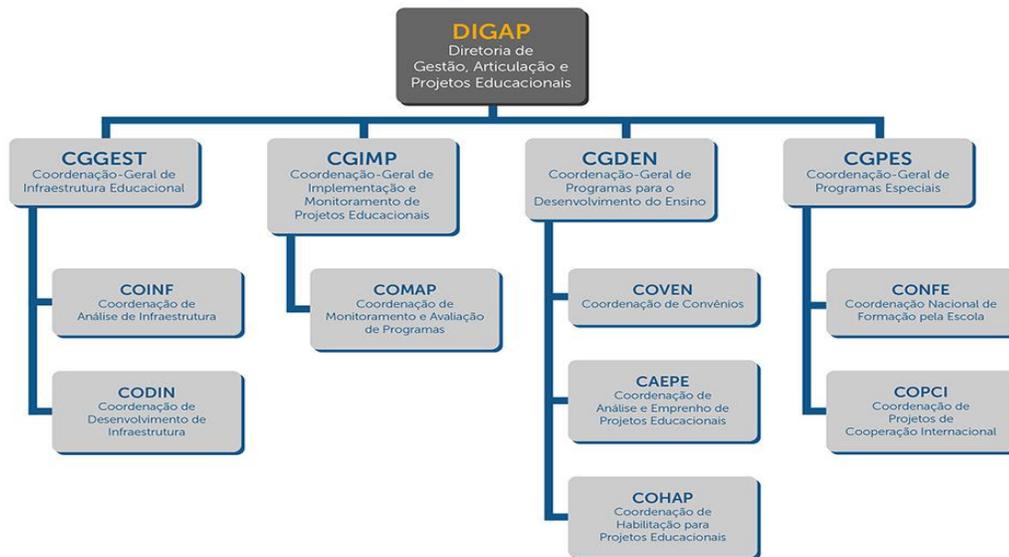
4.3. Da estrutura, horizontal ou vertical

No contexto organizacional o tipo de estrutura tem a ver com a forma como distribui e organiza os setores, define e desempenha tarefas e responsabilidades, adequada a um perfil e objetivos.

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) apresentam duas formas de estruturação organizacional podendo ser estabelecida vertical ou horizontalmente em relação à área finalística. Essa estruturação tem a finalidade de articular os processos, modos de agir e soluções próprias para a condução de suas atividades e resolução de problemas, comunicação e responsabilidades adquiridas, especialmente no contexto de gestão de programas e políticas.

Para uma conclusão acerca do tipo de estrutura que classificasse a da COMAP foram analisados os instrumentos que pudessem concatenar em suas construções ou disposições, em consonância com a teoria estudada as evidências que identificassem tal tipo.

Figura 7 - Posição estrutural da COMAP



Fonte: Portal do FNDE

Tomando por base o organograma da DIGAP, que na estrutura do FNDE figura entre os órgãos específicos singulares e cuja composição abrange quatro coordenadorias-gerais, com suas respectivas coordenações e divisões, podemos facilmente observar que a COMAP,

como setor responsável pelo monitoramento do PAR, está subordinado à CGIMG, quando subordina-se também às prescrições do Regimento Interno, nos termos da Portaria Nº 629, de 3 de agosto de 2017, em seu artigo 140, especificados à página 106 desta dissertação, na subseção de contextualização do FNDE.

Na posição de subordinação está implícita a verticalização da estrutura, quando organizacionalmente a unidade ocupa uma posição hierárquica inferior. Importante ressaltar que a unidade gestora do programa é a CGPES, que está estruturalmente equiparada à CGIMP, mas, porém, impõe à COMAP o mesmo grau de subordinação.

As ocorrências trazidas nos relatórios, planejamento anual e nas entrevistas, conforme os trechos a seguir, são evidências que corroboram esta definição. Inicialmente o planejamento feito pela equipe da unidade estudada só era efetivado após várias pessoas de instâncias superiores analisarem e aprovarem as ações a serem executadas, mediante assinatura. Já na confecção dos relatórios conforme descreve os entrevistados acerca dos trâmites essa evidência está fortemente caracterizada:

Bom, tinha uma situação assim é, meio, as vezes que deixava a gente até meio assim em dúvida né ou incomodada assim, por que era o fato dos gestores lerem pra ver se ia aprovar, então assim algumas questões que eram colocadas, alguns apontamentos as vezes gerava um questionamento para os técnicos pra explicar será que tem que colocar isso mesmo, era assim, não era, principalmente quando o convênio tinha situações mais complicadas né, de execução, ou que a gente não tinha visto, que até o material tava (sic) lá, mas as vezes não era do jeito que deveria né, algumas percepções que a gente tirava também das conversas, das observações que a gente fazia né, e isso ficava assim [...] (E4).

Como nos leva a deduzir pela cadeia estruturada, a decisão acontecia de cima para baixo, fazendo valer a hierarquia e o poder de decidir, realçando que numa estrutura verticalizada a autonomia para a tomada de decisão é mínima, quando não inexistente.

[...] então essa questão né de assim, quem não foi lá também, ter que validar esse documento né e tal e assim, mas o relatório ele, depois de todos os ajustes que tinha que ser feito, ele era assinado e era encaminhado pra (sic) diretoria (E4).

De não ter efetividade nenhuma, por quê? Porque a gente fazia o monitoramento, gerava-se um relatório, relatório de inicial tinha que passar por milhões de assinaturas além da nossa, nós assinávamos, coordenador assinava, coordenador-geral assinava, diretor assinava (sic) pra poder ir pro município (E2).

E como resultado da estruturação em comento, conforme declaração dos entrevistados não havia participação nos processos decisórios importantes, em muitos casos desconsideradas suas opiniões ou ideias não levadas em conta pelas instâncias mais elevadas, fragilizando a motivação da equipe e apontando para uma institucionalização deficiente do monitoramento que

praticamente quase nada agregava à gestão, que de acordo com o Estudo Técnico nº 7/2013 MDS-SAGI, estes são modos de proceder que conspiram para conformação de tais problemas, entre tantos fatores, a confiança desmedida na capacidade de antecipação e implementação de programas por parte de técnicos de alto escalão que, ao não incorporar a contribuição de agentes envolvidos no trabalho, acabam por desenhar processos e rotinas que desconsideram as distintas realidades de operação dos programas.

Eu tinha impressão até de que era, esse relatório era *pro forme* assim [...] a gente não tinha uma devolutiva assertiva em relação a este trabalho, eu que era uma, era um ponto, é um ponto crítico em relação a esse ponto mesmo. Monitoramento pra (sic) dar certo precisa haver o engajamento de todos os atores, servidores, gestão, entidade executora pra que realmente a intenção maior da política pública é, seja concretizada né (E3).

Eu já participei de várias, já, eu já participei, assim de várias, várias, várias, várias, isso aí participei muito mesmo, (sic) pra discutir pra conversar a respeito do que fazer com o monitoramento em si, mas o que eu percebi é que não havia assim um seguimento, a gente tentava, a gente mostrava, a gente demonstrava que não. [...] Eu creio que as pessoas foram ficando desanimadas (E2).

Essa é a parte triste do trabalho no meu ponto de vista, toda aquela minha paixão ali aquela emoção que relatei em relação a importância e a beleza do trabalho do monitoramento da política educacional, ela infelizmente, ela se encerrava nesse relatório, por que eu falo isso, por que realmente aí eu entro nessa questão da comunicação novamente. Depois do relatório a gente realmente não tinha nenhum tipo de *feed back*, assim a gente não sabia o que acontecia depois [...] (E3).

Na minha lembrança aqui, não tenho nenhuma recordação de solicitações assim, de provocações no sentido de aprimorar trabalhos do monitoramento, infelizmente. É uma pena realmente! (E3).

Não, uma discussão uma proposição da nossa parte isso não, era só o que a gente o que a gente escrevia no relatório mesmo (E4).

Chamado a discussão? Nada disso, infelizmente eu lembro a época, eu acho que até conversei com outros gestores da equipe que de fato a diretoria, coordenação-geral, diretoria pelo fato de estarem muito envolvidas com essas demandas de órgão de controle, ou até mesmo com as obras mesmo que realmente são, eu acho que a vitrine da coordenação né, acabava que o monitoramento ficava muito de lado nesse sentido, sabe, na razão de ser do monitoramento ele ficava de lado (E3).

Vê-se ainda que neste modelo vertical a tomada de decisão de forma ágil pode ficar comprometida pela própria dinâmica a que são submetidos os processos, muitos níveis de decisão, espera, comunicação, reconhecida em declarações como:

Não, não assim, a elaboração do relatório pelos técnicos eu me lembro que ela era rápida, porque inclusive tinha um prazo combinado dentro da coordenação pra esse relatório ficar pronto né, então da nossa parte era rápido, agora depois assim eu não sei estimar quanto tempo isso levava, mas levava um certo tempo dependendo do contexto também da área, as vezes muitas demandas de outras coisas para serem atendidas, muita

demanda de obra, isso tudo influenciava e depois que saía da gente, a gente não tem como saber quanto tempo levou pra chegar onde tinha que chegar (E4).

[...] isso demora, demorava a época cerca sei lá, de seis meses um ano, tinha relatório que nem saía, tinha relatório que nem saía, tinha relatório que depois você ia perceber não sabia se tinha ficado na mesa do coordenador, não sabia se tinha ficado na mesa dos técnicos, não sabia se tinha perdido na coordenação-geral, na diretoria, se ele tinha ido pro (sic) município enfim [...] (E2).

Porque a gente fazia esse levantamento daquilo que a gente encontrava em relação a execução e previamente a gente até destacava (sic) pras entidades, olha a gente tá elaborando um relatório, mas a gente já vai deixar pra vocês algumas recomendações posteriormente virão por escrito né, e aí a gente fazia esse parêntese, por que realmente o envio do relatório era uma questão que deveria ser melhor tratada né, por que assim o envio dos relatórios era com bastante, era muito delongado (E3).

A estrutura horizontal segue ao oposto do modelo verificado na COMAP, mencionado anteriormente, considerando que a horizontalidade em relação à gestão lhe permite maior poder de decisão e não necessariamente carece de aprovação por uma posição superior. Além da autonomia decisória, possui forte coordenação dos esforços, que para Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) é algo inovador na gestão pública brasileira, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS com a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), traduzido por Jannuzzi (2011) como um salto qualitativo em monitoramento (e avaliação) na esfera federal. Nos demais casos como costuma ocorrer com unidades de (avaliação e) monitoramento os processos ocorrem verticalmente, como restou comprovado no caso da COMAP.

4.4. Do tratamento da informação

O uso de informações sintéticas, relevantes e tempestivas guardam muita importância em todos os aspectos e seguimentos, mas tem peso significativo quando se trata de gestão de programas e políticas públicas. O compartilhamento é fundamental. Essa importância é consensual entre os autores e estudiosos do tema (BRASILEIRO 2012; JANNUZZI, 2011; GARCIA 2001) quando consideram que auxilia a tomada de decisões, melhora os processos e subsidia a gestão dos programas e políticas. São dados, que de acordo com o Guia para Avaliar Políticas Públicas, volume 2, (IJSN, 2018), se não forem incorporados ao processo de tomada de decisão, além de condenarem a uma destinação ineficiente os recursos públicos, cria espaço para decisões arbitrárias, quando, decisões tomadas no âmbito de uma política pública precisam estar

baseadas em evidências bem fundamentadas. E se utilizadas de forma adequada, constituem-se em ferramentas poderosas para melhorar o desempenho e aumentar o nível de transparência dos resultados alcançados.

A intenção neste ponto da análise era perceber como a unidade fazia o uso das informações produzidas a partir das atividades de monitoramento que desenvolvia. Na concepção dos entrevistados, a conclusão que se chega, pelas declarações, é que as informações eram apenas repassadas de uma área para outra, não produzindo nenhum efeito, essa informação que a gestão viesse a receber, com a finalidade de provê-la de subsídios para um agir seguro naquilo que fosse recomendado, sendo notório que as tomadas de decisão não são consoantes as informações do monitoramento.

Sim, porque o monitoramento é pra (sic) isso né, retroalimentar a política, então quando você tem o monitoramento mais efetivo né [...] lembro de algumas poucas ocorrências assim, mais assim um relacionamento entre as duas áreas ou com qualquer outra área dentro da diretoria, pra falar verdade né, assim a comunicação ela era bem escassa, pelo menos na minha percepção, assim, não havia essa interface né, pra troca de informações e planejamento não (E4)

[...] mas assim o fato de haver comunicação entre gestores, eu diria que uma comunicação mais é, mais integrada mesmo uma comunicação integrada entre diretoria, coordenadores-gerais, coordenadores e equipes técnicas que é eu acho que é uma proposta que deveria existir pra esse trabalho ser mais efetivo, nunca houve, né, eu acho realmente que essa é uma lacuna grave pra qualquer tipo de monitoramento de programas, no meu ponto de vista, programas públicos, programas de políticas públicas sejam educacionais ou de outra pasta mesmo, eu acho que quando você estabelece um monitoramento que há ausência mesmo de comunicação e interlocução entre gestores e técnicos, você acaba comprometendo esforços mesmo, esforços e intenções daquele trabalho né (E3).

Sim, Rita, o compartilhamento da informação, ele não acontece porque o monitoramento não é feito hoje, [...] aquilo que a gente hoje faz, que não é monitoramento como eu expliquei, a gente pode passar a informação e fazer o compartilhamento do conhecimento com os técnicos de lá que forem assumir a tarefa (E7).

Sim, acho de suma importância que as áreas se comuniquem, isso em qualquer assunto que a gente esteja tratando se for na diretoria financeira, se for na diretoria finalística, se for na diretoria de administração né, em qualquer área comunicação é importante entre as unidades, porque a gente tem que entender que o trabalho não é isolado, então é, não dá pra gente pensar que a área que repassa o recurso pode só repassar e ficar tranquila é, e achar que já fez sua parte, tem que haver a comunicação, tem que haver a troca de informações, tem que haver uma colaboração entre as áreas né, pra que se forme um quadro mais completo da situação né, pra que todo mundo possa ver a situação é, de uma forma mais clara, né, porque quando a gente não se comunica a gente vê a nossa parte, então fica aquela coisa pontual, isolada e isso não contribui pra execução de nenhum programa, no meu entendimento (E4).

Não, isso era muito raro, só assim nos casos em que tinha assim uma coisa muito grave ou que fosse uma demanda de órgão de controle (E4).

O entendimento e preocupação com a tempestividade das informações, novamente presente na fala dos entrevistados. Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) defendem que as informações produzidas pelo monitoramento (e avaliação) é que possibilitam melhorar o desempenho dos programas, como também verificar se os resultados previstos estavam sendo alcançados, mas, entretanto, é e somente se utilizadas no tempo certo, dirigidas para as peculiaridades de cada processo. Em alguns trechos os técnicos expressam a preocupação com o tratamento dispensado às informações trazidas pelo monitoramento, e deixam claro que não é dada uma atenção com rapidez e efetiva aos apontamentos do relatório:

as equipes técnicas de monitoramento era composta (sic) por duplas né, era consensual, a gente falava, olha, a gente, e a gente tem essa percepção e vivencia que o relatório não vai sair com a celeridade que ele deveria sair, então esses apontamentos já eram previamente deixados pra entidade executora sanar aquelas impropriedades eventualmente apontadas (E3).

Isso demora, demorava a época cerca sei lá, de seis meses um ano, tinha relatório que nem saía, tinha relatório que nem saía, enfim [...] (E2)

[...] então da nossa parte era rápido, agora depois assim eu não sei estimar quanto tempo isso levava, mas levava um certo tempo [...] e depois que saía da gente, a gente não tem como saber quanto tempo levou (E4).

acabava que o encaminhamento mesmo dos relatórios era bastante dilatado, então assim meses as vezes, eventualmente meses, sabe, que aconteciam e assim as vezes o encaminhamento era feito pra correção, aí chegava minuta com correção pros técnicos de uma demanda que foi entregue a alguns meses e aí os técnicos deveria se debruçar fazer a revisão dessas informações, por que muitas vezes, como né, a equipe técnica da COMAP, a época estava debruçada em muitos trabalhos, logicamente precisava revisar também outros pontos, então assim entre esse encaminhamento de entrega de minuta revisão e posterior assinatura meses se passavam né, então assim o prazo era bastante dilatado, essa realmente é uma percepção que no meu ponto de vista deveria ser realmente verificada com o maior cuidado pela gestão mesmo, né, afim de não comprometer esforços técnicos ali e até mesmo a execução de recursos (E3).

[...] e hoje não há essa troca de informação porque a CGIMP não tinha estrutura pra abarcar esse trabalho né. Então esse é o objetivo, mas aí a gente tá vivendo um passo de cada vez, porque realmente é muito grande, é um mundo muito grande, mas eu sei que a CGPES tem muita informação, a CGIMP também tem muita informação (E5).

eu nunca vi nenhum *feed back*, assim era um pouco triste neste sentido né, eu tinha a felicidade de ter o contato com gestores, com escolas, com alunos, com professores que realmente são atores da política educacional né, mas o fruto realmente, o objetivo do trabalho ali, eu diria que os apontamentos feitos no relatório a posteriori realmente isso não era repassado.

Nas entrevistas não se verifica indícios de utilização das informações provenientes do monitoramento, como não há também uma rotina formalizada neste sentido, inclusive os critérios adotados para decisões acerca aprovação dos projetos pela área gestora, derivam da legislação

vigente de acordo com cada iniciativa (Resolução nº 24, de 09/12/2021), confirmando que as informações relativas ao monitoramento, não são consideradas.

Se eu não me engano, a gente tem os critérios técnicos de análise de cada uma das 27 iniciativas que foram aprovadas pelo comitê gestor do PAR, então no anexo II da resolução consta os critérios de cada uma delas. Então assim, cada área que é responsável pelo programa define quais são os critérios técnicos que vão ser utilizados pra (sic) análise de cada uma dessas iniciativas, aí assim você pode buscar lá no anexo II, e que está bem detalhadinho, só o critério (sic) pra cada uma das iniciativas aprovadas (E7).

A partir de algumas falas percebe-se que há meramente um repasse de informações, e até desconhecimento, somada a uma associação um tanto quanto equivocada do monitoramento à prestação de contas, quando a teoria defende que o monitoramento deve ser operacionalizado pela gestão, diante do caráter de intervenção do qual deve ser dotado, durante a execução dos instrumentos, dando condições à contínua revisão e mudanças voltadas para a melhoria do desempenho do programa e da sua gestão. A prestação de contas tem vez após o fim da vigência do acordo, destoando mais uma vez da teoria no tocante à adoção de medidas corretivas, durante a execução, condicionadas a um diagnóstico da ação. Atribui novamente à atividade um perfil físico-financeiro:

Não sei te dizer **se o relatório de monitoramento/informações encaminhado pela Comp servia, auxilia a Cgpes**, à época que a Comap fazia esse monitoramento não tava na coordenação-geral, né. Mas eu imagino que sim, se a Comap fazia o monitoramento *in loco* das ações e encaminhava um relatório, eu entendo que ele poderia contribuir com a assistência técnica que é prestada aos entes federados (E7). (grifo nosso).

[...] principalmente da prestação de contas é com esse objetivo, do monitoramento ser uma prestação de contas parcial da execução, (sic) pra que quando efetivamente o termo tenha sido executado a gente só faça a prestação de contas final (E7).

Então, inicialmente a gente vai pensar só no físico-financeiro, mas a ideia minha é a gente ir além, é a gente fazer um monitoramento de forma que a prestação de contas seja feita concomitantemente e assim terminou a vigência a prestação de contas vai estar pronta, aí a Cgimp não vai atestar a prestação de contas técnica por que ela não tem competência, mas a gente pode desenhar isso com a Cgpes, que quando chegar na Cgpes a prestação de contas tá pronta, aí só faz a parte da formalidade, então a minha ideia ir além do monitoramento, é monitorar com o viés já de um olhar de prestação de contas (E5).

[...] de agora em diante, vai nascer, serão acompanhados dessa forma e já vai acompanhado com viés de prestação de contas, né (E5).

Com relação ao uso das informações, os entrevistados também relataram desconhecer compartilhamento de informações, de modo a subsidiar a gestão, não sendo mencionado em nenhum momento a definição de uma rotina para esta prática.

Bom, no período que eu viajei não tinha tanto contato, na verdade não havia contato com a CGPES, a gente encaminhava uma cópia do relatório final né, depois de ter visitado o

município e aí a gente encaminhava pra CGPES, mas nunca tive contato assim pra tá ou tirando alguma dúvida ou algo relacionado, não, não tinha. (E1).

Eu lembro de quando o monitoramento estava mais ativo, que era na gestão da Renilda, que era diretora, eu lembro de ter participado de várias reuniões com a CGPES (sic) pra tentar encurtar os laços na questão do monitoramento. [...], mas depois disso não, não me lembro de mais nada, nada. [...] não consigo enxergar isso hoje, olhando para trás não consigo enxergar isso em nome da coordenação. (E2).

Não. Eu me lembro de ter visto pontualmente assim bem raramente pedido né, eu to vendo um problema aqui nesse convênio, a COMAP pode ir lá, fazer o monitoramento? (E4)

Aí, bem superficialmente assim, desculpa até (sic) tá sendo sincero no meu relato, a comunicação realmente era muito superficial, inclusive, eu lembro a época que eu passei até uma situação assim eu diria que um pouco de constrangimento técnico mesmo, que uma informação que nós deveríamos ter, nós não tínhamos a época né, que era a questão da, na época da discussão em relação ao novo PAR e essa era uma informação que nós deveríamos ter porque por ocasião de uma das nossas viagens né, e assim é, dentro da mesma coordenação né é, não ter essa sintonia, realmente eu diria que um ponto muito, muito grave, né, eu acho que expõe inclusive tecnicamente o nosso trabalho. (E3).

Eu lembro de época da coordenação de terem tentativas assim, sabe entre as coordenações, mas eu creio esse é um problema de FNDE, sabe (sic) num é nem só CGPES e COMAP sabe eu vejo problema de comunicação entre COMAP e CGIMP que é do lado, imagina de uma coordenação que tá dentro de outra coordenação em outro andar. Entendeu? Então assim eu acho que é um problema é de FNDE, não só da COMAP em si.

Importante retratar situações observadas nos relatórios de monitoramento, como também nas entrevistas (porém, observadas numa vista *in loco*), que atestam sobre a capacidade técnica do município/estado, tempo que leva para executar determinado valor, desvios, que não podem ser deixadas de lado, ignoradas, situações recorrentes que podem estar relacionadas ao tratamento dado às informações, que por outra via não chegam ao FNDE, que merecem um olhar mais detido, importantes no momento da análise para liberação de recurso. O que confirma que as informações trazidas não acrescentam à condução do programa.

Parte dos equipamentos que foram adquiridos foi distribuída. Restam 262 unidades armazenadas no almoxarifado da Seed, [...] segundo informações, a distribuição foi interrompida porque as escolas beneficiadas não possuem rede elétrica compatível com a carga dos aparelhos, o que torna inviável a instalação.

A falta de infraestrutura para instalação dos aparelhos configurou-se recorrente nas escolas estaduais dos vários municípios visitados. Outro fator observado é o intervalo decorrido entre o recebimento e a utilização do bem, que pode levar ao comprometimento do funcionamento e da garantia dos aparelhos (BRASIL, 2017).

Ainda, da análise dos extratos bancários verificou-se uma movimentação bancária indevida, no valor de R\$ 185.759,97 (cento e oitenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e nove reais e noventa e sete centavos), em 04/08/2016. A Secretária de Educação e o Secretário de Finanças do Município emitiram uma Declaração dando ciência de que este valor teve uma finalidade diversa do qual foi pactuado e se comprometeram a

devolver o valor corrigido, conforme Declaração datada de 27 de setembro de 2018 (BRASIL, 2018a).

mas a época fez-se uma política para receber tabletes em escolas que não tem internet, então pra que a pessoa vai ter um tablete se não tem internet, sendo que o tablete é pra ser usado é, com a grande, a maioria das funções, no caso, é com uso da internet, então passou-se, fez uma política pra comprar ar condicionado para as escolas, as escolas não tinham estrutura física, estrutura elétrica pra suportar um ar condicionado, então assim, ficou mais uma coisa lá, então por que primeiro não vamos aprimorar a estrutura da escola (E2).

O próprio ciclo do monitoramento contribui para o agravamento do quadro, a partir do seu desenho inconclusivo. O processo é finalizado na apreciação e inicia outro ciclo, quando caberia uma avaliação destes dados, privando-os de serem tratados, compartilhados e discutidos para o direcionamento de uma estratégia de ação. Corrobora o entendimento de que o que ocorre com as informações é um mero repasse, sem qualquer definição para seu aproveitamento e utilização por qualquer setor, e ser relevante para atuação da própria área gestora.

Acrescenta-se o prejuízo causado em função da morosidade no andamento do processo a partir da geração dos relatórios, um intervalo grande entre uma ação e outra, até a assinatura e encaminhamentos, podendo, nesse meio, surgir outros eventos que interfiram nas medidas corretivas necessárias e conseqüentemente nos resultados pretendidos.

O que confirma a fragilidade no tratamento da informação, que compromete a aprendizagem acerca do programa, do PAR, e sua replicação para outras ações públicas.

O sistema de informações pode ser definido como “o conjunto de componentes ou módulos inter-relacionados que possibilitam a entrada ou coleta de dados, seu processamento e a geração de informações necessárias à tomada de decisões voltadas ao planejamento, desenvolvimento e acompanhamento de ações” (CÔRTEZ, 2008, p. 25 apud BRASILEIRO, 2012).

A informação é relevante para a definição de rumos e estratégias. Os autores chamam a atenção para a integração, atualização regular das informações e interoperabilidade com outros sistemas, para gerar informação útil e qualificada que contribui para aprimorar a política ou programa, identificando os problemas, os desafios ou os avanços. Segundo Garcia, (2001), é fundamental para a gestão de um programa estar permanentemente informada sobre tudo o que for técnica e politicamente relevante em um programa e das ações pelas quais se realiza.

Tanto o SIMEC quanto o Sape - Sistema de Assistência a Programas e Projetos são fontes de dados utilizadas para o monitoramento da COMAP. O Sape abriga dados acerca de convênios,

modalidade de repasse utilizada até 2011, os processos eram físicos, mas, entretanto, eram feitos registros neste sistema, no FNDE, por não utilizar o Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), nos termos da Nota Técnica nº 1/2008 – FNDE/MEC. Em 2012 o órgão passou a utilizar outro tipo de instrumentos para o repasse dos recursos - o termo de compromisso, com isso os processos do PAR passaram a ser informatizados.

No sentido de buscar evidências quanto ao uso das informações foram analisadas as entrevistas e o plano anual de monitoramento, considerando a percepção dos entrevistados com relação aos sistemas e a forma considerada no referido plano.

Na concepção dos entrevistados os sistemas disponíveis abrigam muitas informações, “mas eu sei que a CGPES tem muita informação, a CGIMP também tem muita informação” (E5), embora a referência seja dirigida a uma coordenação-geral fica subentendida a ideia do sistema visto que as informações pertinentes a cada uma estão no SIMEC, mas a perspectiva de utilização não é presente e faz esta referência no sentido de armazenar dados, expressando que “no SIMEC foram desenvolvidas algumas abas né, dentro do módulo lá de cada, referente a cada ciclo do PAR (sic) pra que o ente coloque informações que vão auxiliar na prestação de contas.” “E essas abas também estarão disponíveis (sic) pra equipe da CGIMP poder buscar as informações e efetivamente fazer o monitoramento de cada termo de compromisso”. “Com certeza ele inseriu contrato e nota fiscal e aí a gente efetuou o pagamento agora” (E7). “posteriormente a gente terminava esse trabalho colacionava todas as documentações ali, anexava os registros fotográficos imprimia os relatórios, as minutas de relatórios” (E3).

Em outras referências fica clara a concepção de um sistema para colher os dados para planejar o monitoramento: “um planejamento em que a gente fazia uma pesquisa nos instrumentos vigentes e com execução. Porque assim fazer o levantamento desses instrumentos envolve consulta no SIMEC que é um sistema muito robusto, várias informações, né?! Envolve consultas nas contas do Banco do Brasil e o SIGEF e outros sistemas de consultas né, do FNDE” (E3). Ao tempo em que apresentam suas angústias com relação as funcionalidades e limitações em falas como: “pode levar em consideração o próprio Proinfância em si, né das obras, [...] Não havia um monitoramento é como existe hoje, hoje existe um sistema (sic) pra monitorar, junto com o sistema existe o monitoramento das empresas que são contratadas pra isso e existe o monitoramento das próprias pessoas do FNDE” (E2), referindo ao sistema como suporte para

monitoramento das obras do Proinfância, que centraliza as informações desse programa no SIMEC, diferentemente das outras ações do PAR que são fragmentadas.

Os registros da pactuação dos termos de compromisso são feitos no SIMEC, e gerados conforme cada ação. Os municípios e estados, como beneficiários e gestores do recurso, e a partir da sua execução atualizam as informações no SIMEC, (contratos, pagamentos, notas fiscais etc.), utilizados para planejamento dos trabalhos de monitoramento, entretanto, a apresentação dos resultados do monitoramento, consubstanciados no relatório são formalizados no Sistema Eletrônico de Informação – SEI.

[...] só que o sistema é uma ferramenta de auxílio técnico, [...] o sistema, ele é, ele é passível de subjetividade, na minha pesquisa eu também, vou só abrir um parêntese bem rápido em relação a este ponto né, a minha pesquisa de mestrado também ela trouxe o SIMEC como uma ferramenta é, da relação homem-máquina né, ela resolve? Não ela não resolve, ela subsidia todo um processo de monitoramento, logicamente, a gente dispõe de informações ali registradas, tem CPF, tem responsabilidade? Tem, mas é passível de erro, é passível de fraude, é passível de corrupção né, e se o monitoramento não tiver esse olhar (E3).

[...] é, essa limitação né, limitação de pessoas, limitação de recursos é, limitação por falta de acompanhamento por um sistema, um sistema, mas assim um sistema que tenha as funcionalidades adequadas (sic) pra um monitoramento, porque na época o SIMEC não tinha, não tinha, ele só era um repositório de informações, um repositório de dados, porque até transformar aqueles dados em informações também era uma coisa difícil (E4).

Em resumo, o sistema não é visto, nem tido como fonte de conhecimento e informação útil, conforme propõe os estudos sobre o tema, de modo a suprir a gestão com recursos informacionais que contribuam para a melhoria dos processos do programa, superar ou mitigar problemas, recursos para a gestão de maneira geral.

As afirmações dos entrevistados são confirmadas nos planejamentos do setor para as atividades do monitoramento, indicando os sistemas citados como fonte de informações que subsidiarão tais atividades.

O ciclo de monitoramento inicia-se com o processo de seleção no universo de trabalho por meio do Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais (SAPE), e do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC). Após este levantamento, procede-se ao planejamento para elaboração de roteiros prioritários de monitoramento, realizados semestralmente. Esta elaboração tem como finalidade detalhar os termos de compromisso/convênios/programas, valores, estados e municípios definidos, que serão monitorados com base em critérios predefinidos. Destaca-se que são definidos como prioritários os convênios/termos de compromisso que atendem aos critérios de risco, relevância e materialidade (BRASIL, 2017, p. 4).

[...] por meio do Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais (SAPE) e do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC). Os dados

levantados encontram-se relacionados nas planilhas, acessíveis no endereço: http://www.fnnde.gov.br/sa/CGIMP/COMAP/2018/MONITORAMENTO_2018 (BRASIL, 2018, p. 3).

Nos valendo da descrição do entrevistado (E4) o SIMEC tem a função de “um repositório de informações, um repositório de dados”, toda menção ao sistema é no sentido de ser utilizado para colher informações que subsidiem o monitoramento, não a gestão. Com relação a capacidade de integração do sistema, em nenhum momento foi referenciado pelos entrevistados sobre o uso do sistema no tocante aos resultados do monitoramento e seus desdobramentos. Estando em contraposição ao que formulam os autores.

A análise confirma a fragmentação das informações, formato que permaneceu mesmo em face da mudança de instrumentos para repasse de recursos, bem como não agregou ao sistema soluções tecnológicas com o propósito de imprimir agilidade ao processo, confiabilidade e centralização das informações para uma provisão de informação tempestiva e integral, evitar retrabalho, e produzir ao final conhecimento e acrescentar melhoria às ações de modo geral.

Matus (1994, apud GARCIA, 2001) acrescenta que um sistema de informações casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro, disperso e sobrecarregado de dados primários irrelevantes, é um aparato defeituoso que limita de forma severa a sintonia com os processos concretos, identificar os problemas atuais e potenciais, avaliar os resultados da ação e corrigir oportunamente os desvios dos objetivos traçados.

4.5. Dos indicadores

Buscar e utilizar técnicas ou mecanismos de gestão mais eficazes faz parte do cotidiano de qualquer seguimento, de forma que medir resultados tornou-se fundamental.

Na gestão pública, os indicadores contribuem neste sentido, identificar e medir aspectos que se relacionam a um determinado evento decorrente da ação ou omissão do estado. Sua finalidade principal está em traduzir um ou mais aspectos da realidade de uma situação ou ação, favorecendo a operacionalidade de seu acompanhamento (BAHIA, 2021).

O uso de indicadores que permitam acompanhar e medir regularmente as ações programadas é defendido pelos autores e sob esta perspectiva segue a análise do monitoramento realizado pela COMAP.

Este uso está ligado às metas, clareza das prioridades, alinhando os ajustes necessários e apoio às decisões, medir leva à melhoria. Se estruturados devidamente, constitui-se num recurso metodológico que permite antecipação de tendências e os desvios indesejáveis na execução, dado o foco nas atividades, programas e ações promovidas. Os indicadores conferem respaldo técnico ao monitoramento e avaliação (JANNUZZI, 2008, 2013) e atraem a atenção da população e da mídia para questões sociais e para a efetividade da ação governamental. E, portanto, o processo de elaboração de indicadores deve apoiar-se em algumas propriedades como confiabilidade, sensibilidade e especificidade, medidas sensíveis e específicas permitem a avaliação rápida dos impactos decorrentes de determinada ação (JANNUZZI, 2005, 2008). E a periodicidade, outra propriedade, tem relação com o intervalo de tempo em que o dado é informado e comparado, produção de informações com regularidade.

Tanto nas entrevistas quanto nos planos de monitoramento, pode-se observar que os indicadores não são tratados com profundidade. Apenas um entrevistado usou o termo ‘indicadores’, sendo indício de que esse mecanismo não é utilizado, como também não faz parte do cotidiano da unidade e/ou não está na rotina dos técnicos ações, manuseio, trato e discussão sobre indicadores, ao expressar que: “[...] e logicamente, uma lacuna que inclusive, [...] não tive muita oportunidade de aprofundar esse estudo, mas, eu acho que o nosso plano também poderia considerar outros indicadores” (E3).

[...] então assim a orientação que nós tínhamos a época é que o monitoramento realmente precisava focar nesses dois indicadores né, execução vigência né, [...], a gente fazia os roteiros né, de acordo com esses indicadores, mas muitas vezes a gente identificava instrumentos [...] (E3).

Neste caso, a menção ao uso de indicadores está relacionada aos critérios para selecionar este ou aquele termo de compromisso para ser monitorado, com a mesma conotação no planejamento, pois direcionam para a formação dos roteiros para as visitas, ambas são ocorrências ou procedimentos anteriores ao monitoramento, permitindo a interpretação de que tem mais o sentido de dar condição para que a atividade seja desenvolvida, selecionando determinado termo, e não como uma informação que possibilitasse um olhar além do aspecto físico-financeiro do monitoramento, levando a percepção de que nada agrega à condução do programa no sentido de aperfeiçoar ações e medir resultados.

Os relatórios trazem informações referentes a valores e quantidades de itens adquiridos, execução de recursos, percentuais de execução, escolas atendidas, que são indicadores da

execução financeira, dados que tem a capacidade de “filmar” o processo de implementação/execução dos programas formulados” (ANTICO; JANUZZI, s.d., p. 3 apud FERNANDES, 2014) e servir ainda ao aprimoramento da gestão do programa. Mas, entretanto, não são devidamente estruturados, não foi manifestada esta preocupação. Na fala do entrevistado (E4), [...] um repositório de informações, um repositório de dados, conforme tratado na Subseção 5.4 – Tratamento das informações.

Em face das evidências, constata-se que o monitoramento da COMAP não faz uso de indicadores. Os dados não recebem um tratamento, não são organizados na forma adequada para uso da gestão, cuja ótica está sobre os aspectos físico-financeiros da execução. Como também não apresentam os atributos relevantes propostos em Jannuzzi (2008; 2011) e Bahia (2021) Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) - sensibilidade e especificidade – cuja função é refletir tempestivamente as mudanças propostas, e as alterações que decorreram do programa ou ação que ele se propõe mensurar. A periodicidade, que também fica comprometida, visto que a realização do monitoramento dos instrumentos não é contínua, ocorre apenas uma vez, durante a vigência, e condicionada ao atendimento da outra atividade da coordenação, peculiaridade discutida neste capítulo, na **Subseção 5.1**, que tratou do **modelo de monitoramento**.

4.6. Da contribuição do monitoramento

A convergência nas proposições dos autores acerca da contribuição do monitoramento está na capacidade de produção de informações apropriadas, em um ritmo adequado à tomada de decisões. Garcia (2001) Jannuzzi (2013) defendem a importância da provisão de informações sobre o programa para a gestão, para medidas corretivas que resultem em melhoria de sua operacionalização. Produzir informação e conhecimento que devidamente estruturados e disseminados, podem e devem ser usados para interferir cotidianamente na ação do gestor estratégico e do técnico na ponta e por fim trazem a possibilidade de inovação nos programas públicos pelo uso efetivo dos instrumentos de monitoramento.

Neste contexto observa-se nas entrevistas que por meio do monitoramento são detectadas incoerências na aplicação do recurso e execução dos termos:

[...] lidando com pactos ou com termos de compromisso que a gente identifica algumas impropriedades ali né, como identificação ou até mesmo pagamentos, pagamentos de instrumentos com recurso de outra fonte, então assim são questões basilares que

precisam ser identificadas. Então esses apontamentos já eram previamente deixados pra entidade executora sanar aquelas impropriedades eventualmente apontadas, olha verifiquei tal ponto, e geralmente quando eram pontos críticos. [...] gestores municipais e estaduais mesmo, olha isso aqui precisa sanado, [...] precisa realmente adotar providencias nessas impropriedades constatadas né. (E3).

[...] a gente ia fazia o monitoramento *in loco*, a gente conseguia constatar algumas dificuldades dos municípios, [...] um certo município ele tem uma prática, e a gente identifica que tá havendo desvio num certo termo ele provavelmente vai desviar em todos os outros termos, porque a gente fazia o monitoramento, a gente constata as coisas no município. [...] será que ele cumpriu o que nós constatamos, o que nós recomendamos no ano anterior, mas a gente nunca foi (sic) pra verificar se o que a gente recomendou no ano anterior. [...], mas a época fez-se uma política para receber tabletes em escolas que não tem internet, então pra que a pessoa vai ter um tablete se não tem internet, sendo que o tablete é pra ser usado é, com a grande, a maioria das funções, no caso, é com uso da internet, então passou-se, fez uma política pra comprar ar-condicionado para as escolas, as escolas não tinham estrutura física, estrutura elétrica pra suportar um ar-condicionado, então assim, ficou mais uma coisa lá. [...] a mesma coisa do tablete, é, e de outras coisas que a gente for falar aí, de merenda, de equipar cozinha pra merenda que é terceirizada. [...] porque nós já fomos em situações, isso eu tenho registro de situações que nós já fomos, nós verificamos que eles adquiriram o ar sim, mas eles não têm estrutura pra ter o ar, (sic) os ar não funciona, estão lá bonitinho, chega lá tira a foto e posta a foto da escola todinha com ar condicionado pendurado lá, instalado mas sem funcionar e aí o que que vai acontecer? Nada, não cumpriu o objeto, qual que era o objeto? era refrigerar as escolas. Ao meu ver, tem que levar o monitoramento pra uma visão de aprimoramento, entendeu, aprimorar a gestão. (E2).

situações assim graves, de constatar desvio de recursos, de constatar coisas que não foram executadas, não havia uma providência tomada, a única providencia que chegava ao nosso ponto era: encaminhar para o município e pronto. (E2).

Os relatórios de monitoramento também abordam situações de impropriedades. São registros que demonstram inconsistências na execução dos termos. São situações, conforme constatações e orientações apresentadas a seguir, que ocorrem com mais frequência. E as orientações ou solicitação de providências são geradas para as devidas correções pelo ente beneficiário monitorado, como também na expectativa de melhoria na execução do recurso.

Alguns achados recuperados nos relatórios são apresentados entre os anos 2016/2019, a seguir:

VII - CONSTATAÇÕES

Em resumo, esta equipe responsável pelo monitoramento verificou os seguintes apontamentos:

- a) Não comprovação da execução físico-financeira do Termo de Compromisso PAR nº 5263/2012, referente aos equipamentos e mobiliários;
- b) Foi verificada movimentação na conta específica do Termo no valor de R\$ 262.715,25, contudo a documentação comprobatória destes pagamentos não foi apresentada;
- c) Considerando os itens acima, restou prejudicada a averiguação nas escolas de possíveis itens adquiridos (BRASIL, 2018).

VII - CONSTATAÇÕES

Em resumo, esta equipe responsável pelo monitoramento verificou os seguintes apontamentos:

- a) Em 04/08/2016 foi verificada uma transferência *on line* no valor de R\$ 185.759,97, contudo a Secretária de Educação, juntamente com o Secretário de Finanças do Município de Santana/AP emitiram uma declaração se comprometendo em restituir os recursos retirados da conta específica do Termo. Até a data da assinatura deste Relatório os recursos não foram devolvidos pelo Município.
- b) Durante as visitas as escolas, verificou-se que os itens adquiridos (mobiliários escolares) não foram tombados pelo patrimônio.
- c) As Notas Fiscais não estavam identificadas com o número do Termo de Compromisso e origem do recurso (BRASIL,2018b).

4. CONSTATAÇÕES/ORIENTAÇÕES

- 4.1. Atualizar no SIMEC as notas fiscais e contratos correspondentes à movimentação da conta específica do termo discriminada no item 3.5, deste relatório, considerando, especialmente, as datas em que tais pagamentos foram realizados e ainda registrá-los na aba "Pagamentos Efetuados".
- 4.2. Esclarecer acerca do andamento da execução dos recursos, com vistas a não comprometer a demanda local que deu causa ao termo em comento, considerando que a obra beneficiada, de acordo com vistoria postada pelo município em 27/01/2016, está concluída, sendo 100% o percentual de execução informado (BRASIL, 2019).

BLOCO IX - CONSTATAÇÕES

1. Houve distribuição e instalação de aparelhos de ares-condicionados no gabinete do Secretário e Departamento de Administração e Finanças na Sede da Seed/; na Diretoria Regional de Ensino - DR-02 e Serviço de Edificações Escolares, ou seja, em unidades administrativas, contrariando o previsto e pactuado no termo de compromisso;
2. Não foi relatada qualquer medida que tenha sido adotada pela Seed no sentido de cumprir efetivamente a ação proposta de climatização;
3. Não foi apresentado processo formalizado de compra dos tablets, apenas papéis soltos, conforme anexos a este relatório;
4. Os tablets foram distribuídos em duas etapas, de acordo com a ASPLAN e a DITE;
5. Não há um acordo entre os departamentos envolvidos (ASPLAN e DITE) quanto aos quantitativos de equipamento distribuído e a especificação segura dos beneficiários;
6. Mesmo com as tabelas que foram apresentadas, na intenção de comprovação da distribuição do equipamento adquirido com recursos do Termo de Compromisso, não restou comprovada a efetiva distribuição, visto que o número de professores indicado nas referidas tabelas é inferior à quantidade de equipamentos;
7. Considerando a quantidade de professores de ensino médio da rede estadual, o número de escolas beneficiadas e as regras estabelecidas para distribuição, verifica-se que o número de tablets do termo de compromisso não condiz com o quantitativo de professores a ser beneficiado;
8. Não foi apresentada uma relação de professores equivalente ao quantitativo do equipamento adquirido - 2.729 (dois mil setecentos e vinte e nove) unidades;
9. Os tablets foram distribuídos não somente para professores, mas também para coordenadores, diretores, servidores da Seed/ e alunos (SEI nº 0387378 e 0391040);
10. Configura-se desvio de finalidade em ambos os casos, tablets e condicionadores de ar, contrariando o disposto na condicionante III do termo de compromisso:

III - Executar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE/MEC, exclusivamente, no cumprimento das ações pactuadas neste Termo de Compromisso e dentro do cronograma de execução estabelecido.

11. Existe um saldo, na conta corrente do termo de compromisso, de R\$ 2.198.715,71 (dois milhões, cento e noventa e oito mil setecentos e quinze reais e setenta e um centavos), para aquisição de aparelho de ar-condicionado 12.000 e 18.000 BTUs. No entanto, verifica-se que a execução destas subações tenderá a ocorrer com as mesmas falhas já verificadas com relação aos aparelhos de 36.000 BTUs, uma vez que, instada a adotar medidas corretivas, a Seed/ não se manifestou, tendo se mantido inerte frente às diligências. Considerando os fatos apresentados, sobretudo a existência de aparelhos em almoxarifado e a falta de infraestrutura para instalação nas escolas, não há elementos que indiquem capacidade da Seed/ para dar andamento às referidas subações.

BLOCO X – ORIENTAÇÕES

1. Ficam reiteradas as determinações contidas no RELATÓRIO DE MONITORAMENTO Nº 23/2016, encaminhado em 22/11/2016, sem manifestação até esta data.

2. Restituir, imediatamente, à conta bancária do Termo de Compromisso, o valor devidamente atualizado referente aos aparelhos de ar-condicionado desviados para as dependências da Secretaria de Educação e outros setores que não sejam localizados estritamente dentro das escolas estaduais, bem como dos aos tablets educacionais distribuídos a outros destinatários que não sejam professores do ensino médio da rede pública.

3. Não obstante, cumprir a obrigação pactuada de acordo com a condicionante I – Executar todas as atividades inerentes à aquisição dos bens e serviços discriminados acima, objeto deste Termo de Compromisso, referentes às ações delimitadas no Plano de Ações Articuladas – PAR, elaborado e aprovado, dando ciência ao FNDE das providências adotadas e a devida comprovação dos atos. Observando o que dispõe a Portaria Interministerial nº 507/2011 em seus arts. 1º e 81:

Art. 1º: Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Aplicam-se aos contratos de repasse as normas referentes a convênios previstas nesta Portaria.

Art. 81. Constituem motivos para rescisão do convênio:

I - o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;

II - constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; e

III - a verificação que qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

Parágrafo único. A rescisão do convênio, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial.

4. Comprovar a destinação dos equipamentos comprados com os recursos do termo de compromisso, a saber, os 2.729 (dois mil setecentos e vinte e nove) tablets educacionais para professores do ensino médio da rede estadual e os 799 (setecentos e noventa e nove) condicionadores de ar, para as escolas estaduais (BRASIL,2017).

Vê-se, portanto, tratar-se de informações úteis que são trazidas pela ação do monitoramento, que permitem à gestão saber como as coisas estão ocorrendo, bem como contribuem para sua intervenção, o que, entretanto, exige que se tenha um olhar além do aspecto

físico-financeiro da situação, de forma que ações e visões mais abrangentes produzam os ajustes necessários que reflitam em resultados efetivos. À medida em que não seja ignorado o aprendizado que as evidências providas podem produzir se consideradas e tratadas devidamente.

Disseminar conhecimento assegura possibilidades de boas iniciativas/soluções para os problemas, de forma que facilita a atuação em determinadas situações, daí a importância de compartilhar as experiências. Entretanto, verifica-se nos encaminhamentos dos relatórios de monitoramento que são restritos às áreas afins do FNDE e aos entes monitorados. E os registros não são disponibilizados para outros limites, “como coordenação de monitoramento não dispor de informações que deveriam ser compartilhadas ali expõe, sabe, fragiliza. [...] a gente já elaborava praticamente esse relatório, né, posteriormente a gente terminava esse trabalho colacionava todas as documentações ali, anexava os registros fotográficos [...], assim a gente não sabia o que acontecia depois, a posteriori do nosso trabalho não” (E3).

Afirmações do tipo “[...] ela infelizmente ela se encerrava nesse relatório” (E3). “A única providencia que chegava ao nosso ponto era: encaminhar para o município e pronto (E2)”, são indícios de que independentemente de dispor de fontes internas de aprendizado, permanecem executando atividades restritas, que dificilmente agregariam valor à gestão.

Ações bem-sucedidas requer contínua geração de conhecimentos, entrosamento, de forma que propagar o conhecimento e investir em práticas para disseminá-lo amplia o impacto dessas ações para outros setores e na instituição e, por conseguinte, faz com que a informação seja relevante e útil a todos os processos. A interação entre as equipes e o alinhamento de conhecimentos cria sinergia e um senso comum de atuação. O processo de comunicação move as ações, estimula a mudança, gera a consciência e o engajamento, e mantém o ritmo da organização na busca do melhor desempenho (BAHIA, 2021).

Ações como nas falas a seguir, não atestam o compartilhamento necessário e apropriado, para refletir sobre o aprendizado do programa, o apelo à comunicação expressa a necessidade de mais proximidade para um intercâmbio de informações, esse distanciamento entre as unidades fica explícito na segunda fala:

Mas assim o fato de haver comunicação entre gestores, eu diria que uma comunicação mais é, mais integrada mesmo, uma comunicação integrada entre diretoria coordenadores gerais coordenadores e equipes técnicas que é eu acho que é uma proposta que deveria existir (sic) pra esse trabalho ser mais efetivo nunca houve [...] (E3).

A gente até tinha uma certa comunicação ali com a coordenação, mas era bem limitado mesmo à coordenação [...] (E4).

Os demais trechos extraídos das entrevistas e apresentados no decorrer deste capítulo, são evidências de que os relatórios contribuem com questões importantes que concorrem para a produção de conhecimento sobre o programa e para o programa, são dados que podem ser traduzidos em recomendações que irão agregar à sua condução.

4.7. Da comparação proposta

Mediante a análise realizada observa-se que o modelo de monitoramento desenvolvido pela COMAP apresenta mais divergências do que convergências aos parâmetros idealizados na literatura sobre o tema, cuja confrontação parte desse padrão na intenção de que as divergências apontadas possam ser sanadas, e uma vez ajustadas promovam a efetividade das ações.

O modelo carece de elementos fundamentais e a forma como são desenvolvidas as atividades pouco contribui com o programa como um todo. As peculiaridades apresentadas terminam por limitar a ação. Uma das limitações está no tipo de acompanhamento que é desenvolvido, focando o aspecto físico-financeiro da execução dos termos pactuados, concentradas em ações *in loco* e contextos locais. A teoria nomeia esse tipo de acompanhamento como insuficiente, próximo a uma auditoria contábil, que cumpre apenas um procedimento burocrático, em relação ao modelo ideal, com ações sistemáticas e rotineiras, cotidianas.

A posição que a COMAP ocupa em relação à instância gestora não permite que muito seja realizado. A estrutura verticalizada, estabelecida conforme o organograma da DIGAP, Subseção 5.6, aponta para uma institucionalização deficiente da cultura monitoramento, refletida nos resultados, além de que tal estrutura impõe a coordenação total subordinação e nenhuma autonomia no tocante à realização do monitoramento, independentemente de suas atribuições serem regimentais. Em decorrência, restringe o monitoramento a um processo sem importância, descaracterizado pela falta de continuidade, além disso, desconsidera o ciclo da política pública, uma vez que o acompanhamento fica condicionado em seu contexto setorial a acontecer ou não, por diversos motivos, inclusive orçamentário. É preciso garantir sustentabilidade institucional na produção de informações para monitoramento (e avaliação), para que as discontinuidades

administrativas e eventuais cortes orçamentários não interrompam o ciclo de produção de conhecimento para aprimoramento das políticas e programas (JANNUZZI, 2013 p. 17).

Outra evidência da baixa institucionalização do monitoramento é a prioridade dada a outra atividade, sobrepondo à ação do monitoramento, que resume a atividades presenciais realizadas condicionalmente, a exceção das demandas de órgãos de controle, e não possuir um sistema com as funcionalidades necessárias para a realização do monitoramento à distância, dando mais abrangência e continuidade a ação de monitorar. O SIMEC, como um dos sistemas utilizados, apresenta limitações, que resulta na sua pouca exploração, servindo aos executores de recursos para inserir suas informações, formalização dos instrumentos de repasse e subsidiar o planejamento do monitoramento.

Para Jannuzzi, 2013, Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) a integração entre os sistemas é fundamental. O que não se verifica naqueles utilizados para realização do monitoramento da COMAP, configurando em informações fragmentadas entre eles, gerando retrabalho, lentidão nos processos e essa fragmentação de informações não permite uma lógica de encadeamento de atividades. Não agregou ao sistema soluções tecnológicas com o propósito de imprimir agilidade ao processo, fazendo destes sistemas pode-se dizer, repositórios de dados, sem uso sistemático. Os resultados do monitoramento e todas as atividades acessórias são desenvolvidas e registradas no Sistema Eletrônico de Informação - SEI. Não agregou ao sistema soluções tecnológicas com o propósito de imprimir agilidade ao processo,

As informações não recebem o tratamento adequado para auxiliar a gestão do programa. Não são utilizados indicadores (não foram criados) que expressem a realidade da execução das ações e constatar o alcance da efetividade da ação pública.

São verificadas lacunas na realização de atividades de monitoramento orientadas para processos realizados localmente. A forma presencial de realização do monitoramento, já definido como insuficiente, é confirmado na dinâmica do processo, visto que não consegue abarcar um contingente aceitável dos termos a serem acompanhados, considerando não só o percentual mínimo desse acompanhamento, mas também a interferência de limitações, por questões de valores e logística, apontados nesta análise, no cumprimento do cronograma de atividades.

A análise mostrou também que embora o monitoramento contribua com questões importantes acerca dos repasses, a atenção não é difusa, no sentido de ir além da execução e aplicação dos recursos e das inconformidades administrativas, nas quais os registros se

concentram. Não foram observadas nas fontes pesquisadas registros de inconsistências de outra ordem. Não se observa esse tipo de contribuição pelo monitoramento, embora, seja visto que tanto o programa quanto as ações necessitem de ajustes.

Outro agravante decorrente da maneira como se desenrolam as ações pós monitoramento, o lapso temporal que decorre da confecção do relatório até seu envio, incluindo a data da visita técnica até o encaminhamento ao ente monitorado é bastante considerável e termina sendo um complicador às providências e urgências quanto às situações verificadas.

A publicidade dos resultados no sentido de viabilizar a transparência das informações, é outra prática não verificada pela análise feita, com prejuízo do intercâmbio de experiências com outros setores dentro e fora do FNDE, que acrescentaria ações e soluções sintonizadas, agilidade ao processo de modo geral.

As evidências apontam a necessidade de uma reorganização dos processos de trabalho do monitoramento da COMAP para ofertar contribuições mais consistente que agreguem resultados efetivos ao programa. São ações que precisam ser revistas, reestruturadas e entendidas como entrave à efetividade das ações e ao aprimoramento do programa.

Importante ressaltar que dentro da sua competência regimental a atividade é desenvolvida apesar de todas as limitações elencadas e dentro dessa conformação cumpre sua função como coordenação constituída para monitorar os recursos. Entretanto, os avanços e tendências exigem ações mais robustas, mais abrangentes, estreitar os canais de comunicação, investimentos em meios para informar a importância desse processo, ampliar os espaços e se valer de recursos e tecnologias para que o monitoramento e a ação pública sejam aperfeiçoados, é a chave para melhorar a execução dos programas.

Os dados coletados mediante questionários encaminhados às secretarias municipais de educação dos estados pesquisados e também às 27 secretarias estaduais de educação, foram sintetizados, para permitir uma visão global destes, bem como a regularidade das ocorrências nas respostas, visto que da forma coletada, não permitem de imediato, de forma fácil e rápida, obter uma informação ou conclusão, sendo, portanto, necessário “trabalhar os dados para transformá-los em informações, para compará-los com outros resultados, ou ainda para julgar sua adequação a alguma teoria” (BUSSAB, 2003, p.1). Esses dados podem ser resumidos em tabelas ou gráficos e destes realizar as análises quantitativas ou qualitativas, conforme o caso, referentemente ao apurado sobre o objeto pesquisado.

A coleta de dados foi realizada nos estados de São Paulo e Sergipe, escolhidos para esta pesquisa, no período de 16 de maio a 13 de setembro de 2022, utilizando o questionário disposto no Apêndice 2, com 23 questões no total, apresentando questões fechadas, e apenas uma aberta, na intenção de obter a percepção dos estados e municípios, na pessoa do seu secretário de educação e também como atores do processo, sobre a execução da ação de aquisição de mobiliário (escolar e infantil) e equipamentos para sala de aula, buscando refletir também por meio desta ação específica a execução das demais ações do PAR. Foram enviados 747 (setecentos e quarenta e sete) questionários, dos quais foram respondidos 291, sendo 209 provenientes de São Paulo (32,40%), 55 de Sergipe (73,3%), e 27 das secretarias estaduais brasileiras (100%) atendendo ao proposto na Equação 1.

4.8. Avaliação do PAR como política para promover a educação de qualidade e sobre o seu desenho

Uma vez tratando do programa PAR, torna-se importante conhecer a opinião das entidades beneficiárias e executoras do recurso a percepção que elas têm dessa política, como estratégia e como política educacional com a finalidade de melhorar a educação básica pública brasileira, promover a qualidade da educação e elevar os indicadores educacionais e sobre o seu desenho. Num contexto em que, Souza (2002) ressalta o ambiente federativo do Brasil caracterizado por dependência política e financeira entre as esferas governamentais, e grandes diferenças inter e intrarregionais, e a adesão de 100% dos municípios brasileiros ao Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, condição para receber apoio técnico e financeiro (BRASIL, 2007).

Na atualidade, abrange os 5.570 municípios brasileiros (SOUZA; BATISTA, 2016). Um total de 19,7% dos respondentes entende que a política não atende aos objetivos, contra 80,3% que confirmam que a política atende aos objetivos, numa demonstração da aceitação da política como suporte para as ações educacionais locais. Os autores Oliveira, Scaff e Senna (2013 apud LIRA, 2018) ressaltam que o PAR foi apresentado à sociedade brasileira com desafios, dentre eles promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais, apontam a relevância do PAR e suas perspectivas em relação ao atendimento a educação. Em questão do desenho as opiniões divergem, para 56,4% tem um bom desenho, para 16% é ótimo, regular para 23% e ruim

para 4,5%, demonstrando que, para 72,4% o desenho do programa para os repasses do recurso e como aplicar está satisfatório. Além do financiamento para as obras, [...] recebeu nos últimos anos transferências da União através do FNDE, via PAR para a aquisição de itens que contribuem para o bom andamento da educação. Ratificando a inviabilidade na execução de projetos e aquisição de materiais com recursos próprios para a educação por diversos fatores (LIRA, 2018).

4.9. Sobre a estruturação local do sistema de ensino e do plano municipal de educação, limitações para executar e sucessivas prorrogações

Os planos estaduais e municipais de educação são peças importantes, pois se constituem em elos essenciais na viabilização do regime de colaboração e das metas do PNE, propiciando as condições favoráveis para a construção de políticas com maior possibilidade de articulação federativa (NETO; CASTRO; GARCIA, 2016). Entre os estados e municípios respondentes, nem todos possuem os planos e sistemas estruturados. Dos municípios, 60,2% possuem tanto o sistema de ensino quanto o plano municipal de educação estruturados, 34,3% possuem somente o plano municipal de educação e 5,2% não possui plano municipal de educação, mas têm sistema de ensino estruturado. Nos 27 estados brasileiros, 85,2% possuem tanto o sistema de ensino quanto o plano municipal de educação estruturados, 11,1% possuem apenas o plano estadual de educação e 3,7% apenas o sistema de ensino estruturado.

Esta estruturação permite uma articulação com outras três questões tratadas no questionário acerca das dificuldades e limitações para operacionalização das ações do PAR, o percentual de termos pactuados que o estado ou município consegue executar dentro da vigência destes instrumentos e ao que os entes atribuem sucessivas prorrogações dos seus termos, que interferem nas demandas locais que deram causa ao repasse de recurso por meio de um termo de compromisso e quando a conexão entre os planos nacional estadual e municipal é fundamental para evitar ações sobrepostas, descontínuas e fragmentadas. E sua estruturação ordena e dá sequência aos esforços despendidos pelas diferentes esferas, abre espaço para a formulação de políticas voltadas para as realidades regionais e locais. As dificuldades e limitações colocadas pelos respondentes, 26% dos municípios paulistas destacaram a falta de capacitação da equipe gestora, “Na sua gestão o referido secretário já elenca a falta de equipe qualificada no município, isso resulta na falta de alinhamento do sistema e conseqüentemente na liberação dos recursos”

(LIRA, 2018, p. 119), 21,9% falta de recursos humanos, 8,9% carência de espaço físico, 4,2% desconhece as cláusulas (condicionantes), 4,2% tecnologias e equipamentos insuficientes (internet), e ainda canais de dúvidas não atendem à demanda, ficando o município sem suporte para dúvida; o sistema; demora e falta de objetividade nas respostas das consultas Fale Conosco, dentre outras.

Dos municípios sergipanos, 28,8% apontaram carência de espaço físico, 25% falta de capacitação da equipe gestora, 19,2% tecnologias e equipamentos insuficientes (internet), 5,8% falta de recursos humanos, falta de respostas do FNDE com celeridade, dentre outras.

Destaca-se 19,2% das secretarias estaduais que apontaram falta de recursos humanos, os demais percentuais foram em torno de 3,8% (cada) para tecnologias e equipamentos insuficientes (internet); ausência de articulação do FNDE e das equipes do MEC, por meio de apoio as redes; rotatividade de servidores; burocracia nos processos internos da Seduc e falta de capacitação; falta de capacitação da equipe técnica em relação a operacionalização do SIMEC, refere ao PAR (2,3,e 4) e o obras (sic); desconhece a legislação pertinente (**à ação/programa**); sistema lento, plataforma pesada, manuais não são divulgados mensalmente; demora na reformulação dos planos, dentre outras.

Quanto à execução dos termos, 79,2% dos estados conseguem executar menos de 50% dos termos firmados dentro da ‘primeira’ vigência, ou seja, sem necessitar de prorrogações e 20,8% conseguem executar mais de 50% na mesma circunstância. 41,7% deles atribuem as prorrogações sucessivas à dificuldade com processo licitatório; 20,8% dificuldade de adesão às atas de registro de preços; 25,8% a morosidade no processo de execução; 4,2% descontinuidade da equipe gestora e 8,3% recursos insuficientes (divergência entre planejamento e execução).

Dos municípios sergipanos 63% conseguem executar menos de 50% dos recursos termos firmados dentro da ‘primeira’ vigência; 37% conseguem executar mais de 50%. Sendo que 29% deles associam as prorrogações à dificuldade de adesão às atas de registro de preços; 16,7% dificuldade com processo licitatório, 16,7% descontinuidade da equipe gestora; 16,7% recursos insuficientes (divergência entre planejamento e execução); 16,7% morosidade no processo de execução; 1,9% insuficiência de prazo e problemas com fornecedores.

Já os municípios paulistas, 50,5% conseguem executar menos de 50% dos termos firmados dentro da ‘primeira’ vigência e 49,5% mais de 50%. E quanto às prorrogações 24,9% atribuem à morosidade no processo de execução; 21,5% dificuldade de adesão às atas de registro

de preços; 16,6% dificuldade com processo licitatório; 13,7% a recursos insuficientes (divergência entre planejamento e execução); 8,3% descontinuidade da equipe gestora; 9,8% problemas com fornecedores e 5,4% insuficiência de prazo.

As evidências apontadas e os correspondentes percentuais, que são muito próximos entre si, são indicativos de que tanto as regiões mais desenvolvidas e ricas como São Paulo quanto outras não tão favorecidas como Sergipe, realçando as grandes diferenças inter e intrarregionais (Souza, 2002), apresentam dificuldades e limitações em comum para a execução dos recursos pactuados, e nessa condição também os estados, independentemente das melhores condições e suportes que, em tese, possuem, também comungam das dificuldades e limitações que os municípios apresentaram. “A baixa capacidade administrativa e a falta de quadros qualificados do ponto de vista da competência burocrática e a falta de mão de obra qualificada servem como uma parede contra a qual todas as projeções de entrega não são cumpridas” (LIRA,2018). O que pode ser ampliado para as demais ações no âmbito do PAR. A dificuldade em executar os termos, as entidades executoras apresentam percentuais elevados que refletem no desdobramento da política como todo, uma vez que são impedimento para o cumprimento do objeto pactuado. São limitações de ordem interna e externa que sugerem uma revisão de procedimentos, melhorias na comunicação e mais proximidade.

4.10. Troca de informações, comunicação entre as áreas locais envolvidas, se recebeu ou não visita técnica do FNDE como avalia a visita, se recebeu. Como é o acompanhamento local do PAR

Esse questionamento teve o propósito de saber como (e se) ocorre a troca de informações e a comunicação entre as áreas envolvidas com o programa, como o PAR é acompanhado pelo estado/município e se recebeu ou não visita de monitoramento pelo FNDE. Sobre a troca de informações entre as áreas envolvidas com o programa, 47,7% dos municípios compartilham parcialmente as informações, em 35,9% há um amplo compartilhamento de informações, em 13% deles a informação é inconstante, algumas compartilham outras não, e em 3,4% não há compartilhamento de informações.

Em 73,2% dos municípios existe uma coordenação ou setor que cuida especificamente do PAR e em 26,8% não existe este tipo de suporte.

Dos municípios paulistas, 66,7% nunca receberam visita para uma ação de monitoramento pelo FNDE, 33,3% informaram que já receberam esta visita. Para 43,9% dos que foram monitorados a visita foi classificada como boa, fez diferença para 1,8% deles, foi proveitosa para o município sanar dúvidas e obter orientações para 21,9% e para 30,7% não fez diferença pois não receberam a visita.

Dos municípios sergipanos, 61,1% não foram monitorados pelo FNDE, entretanto, 38,9% já foram monitorados. 37,1% avaliaram a visita como boa, 11,4% afirmaram que fez diferença a visita, para 20% deles foi proveitosa para o município sanar dúvidas e obter orientações e para 31,4% não fez diferença, dentre estes estão aqueles que não receberam visitas.

Nas secretarias estaduais, 41,7% compartilham parcialmente as informações, em 33,3% há um amplo compartilhamento de informações, em 25% delas essa troca é inconstante, algumas compartilham outras não.

Em 83,3% das secretarias estaduais existe uma coordenação ou setor que cuida especificamente do PAR e em 16,7% não existe este tipo de suporte.

Um total de 65,2% dos estados já foram monitorados pelo FNDE e 34,8% não receberam esta visita. Foi proveitosa para sanar dúvidas e obter orientações para 47,4%, fez diferença para 5,3%, foi boa para 15,8%, foi ruim para 5,3% e não fez diferença para 26,3%, dentre estes tem aqueles que não receberam visita.

Vê-se que a falta de cultura para resultados está presente em todas as esferas, além disso, a literatura reconhece que existe uma dificuldade da própria gestão da informação em todos os níveis de governo, que embora coletam informações de processo, produtos e atividades, muitas vezes não as compartilham entre si, tampouco registram em sistemas de informação reutilizáveis e compartilháveis no que se refere a seu padrão semântico e técnico. (BRASIL, 2016). O que pode ser confirmado nos percentuais verificados tanto nos estados quanto nos municípios que compartilham amplamente as informações, é inferior àqueles que não compartilham ou o fazem de forma insuficiente e parcial. Importante ressaltar que a troca de experiência entre áreas afins (ou não) alarga as fronteiras, oportuniza ações conjuntas voltadas para o mesmo objetivo e imprime agilidade a todo processo.

A importância do monitoramento está nas possibilidades que ele agrega de percepção da situação e seu poder de promover uma intervenção. O monitoramento pontual realizado pela COMAP reflete nas colocações dos respondentes, no cômputo geral, para os municípios é

significativo o monitoramento, 81% dos municípios monitorados classificaram a visita como boa, proveitosa para sanar dúvidas e ter orientações sobre as ações, importante ressaltar a distância que separa os municípios/estados do suporte do FNDE, não só fisicamente, mas pela dificuldade de comunicação, muitos relataram problemas com equipamentos e internet, e tratar determinados pormenores por qualquer outra via que não a pessoal, nem sempre é satisfatório ou possível, pessoalmente faz muita diferença, como eles mesmos responderam, dessa forma veem com bons olhos esta oportunidade e buscam aproveitá-la para diversas questões, conforme foi evidenciado nas entrevistas “vai separar outros questionamentos”. Chama atenção o percentual acentuado de estados monitorados, cujas sedes estão nas capitais e estas têm aeroportos que facilitam o deslocamento e logística para o monitoramento, em contrapartida aos percentuais de municípios monitorados, confirmando as declarações nas entrevistas quanto às limitações em monitorá-los em função da falta ou dificuldades dos mesmos fatores. As informações produzidas pelo monitoramento além de contribuir para a melhoria da execução do programa, mostram se os resultados pretendidos foram alcançados.

4.11. Periodicidade de capacitação nas entidades executoras, iniciativa, clareza da legislação que estabelece critérios para a aplicação dos recursos e nível de conhecimento da equipe local

Esta questão foi proposta para saber sobre o nível de conhecimento da equipe gestora, se participa de capacitações para desenvolver as atividades pertinentes ao programa e com que periodicidade ocorrem as capacitações.

Nos estados, 52% das equipes não receberam algum tipo de capacitação para desenvolver a atividade, contra 48% que receberam. 61,5% destas capacitações são anuais a realização, 15,4 semestrais, 7,7% mensais, e 15,4% trimestrais, conforme dispôs cada estado. Dos que participaram de capacitações, 50% informaram que são realizadas por órgãos e iniciativas externos e 50% por órgãos e iniciativas locais. Apesar disso, entre os estados 66,7% classificam como bom o nível de conhecimento da equipe local, 16,7% como regular, 8,3% como suficiente, 4,2% como ótimo e 4,2% como ruim.

Relativamente à clareza da legislação que orienta para a execução, nos estados 79,2% acham que é clara e 20,8% não a acham que a legislação é clara.

Das capacitações das equipes locais, 52,9% dos municípios de São Paulo, informaram que participam ou já participaram de capacitações para desenvolvimento de atividades pertinente ao programa, e 47,1% não participaram. Em 57,7% deles as capacitações são anuais, 16,2% semestrais, 13,8% trimestrais e em 12,3% mensais. Dos que participam de capacitações, 62,7% informaram que são realizadas por órgãos e iniciativas externos e 37,3% por órgãos e iniciativas locais. Entretanto, 55,5% dos municípios classificam como bom o nível de conhecimento da equipe local, 27,8% como regular, 2,9% como suficiente, 12,4% como ótimo e 1,4% como ruim. Com relação à clareza da legislação que orienta para a execução, 76,7% acham que é clara e 23,3% não a acha clara.

Em Sergipe, 66,7% dos municípios informaram que participam ou já participaram de capacitações para desenvolvimento de atividades pertinente ao programa, e 33,3% não participaram. Em 46,2% deles as capacitações são anuais, 30,8% semestrais, 15,4% trimestrais e em 7,7% mensais. Dos que participam de capacitações, 69,8% informaram que são realizadas por órgãos e iniciativas externos e 30,2% por órgãos e iniciativas locais. Entretanto, 50% dos municípios classificam como bom o nível de conhecimento da equipe local, 35,2% como regular, 14,8% como ótimo. Com relação à clareza da legislação que orienta para a execução, 76,9% acham que é clara e 23,1% não a acha clara.

A falta de capacitação é responsável por parte significativa do insucesso de programas públicos ou da ausência de impacto da ação governamental (JANNNUZZI, 2013).

Para 25% dos municípios sergipanos respondentes, a falta de capacitação das equipes gestoras foi o fator apontado como limitação para a operacionalização das ações pactuadas por meio do PAR, embora esta não tenha sido apontada como causa de sucessivas prorrogações, coincidentemente, 63% dos municípios sergipanos executam menos de 50% dos seus termos pactuados sem precisar de prorrogações, e classificam, mesmo assim, como bom o nível de conhecimento da equipe para cumprir as atribuições pertinentes ao programa.

Em São Paulo, 26% dos municípios também apontaram a falta de capacitação da equipe gestora como limitação para execução das ações, e o desconhecimento dos termos e suas condicionantes por 4,2% deles. Como em Sergipe também não foi causa para prorrogações, mas, entretanto, 50,5% dos municípios também executam sem prorrogação menos de 50% dos termos pactuados, bem como atestam que o nível de conhecimento da equipe é bom.

Nos estados, a falta de capacitação da equipe gestora e desconhecimento da legislação foram apontadas por 11,4% deles. Neste caso, são 79,2% que executam menos de 50% dos suas pactuações sem prorrogação. Também não foram apontadas como causa de prorrogações, e classificam como bom o nível de conhecimento da equipe.

Este também, não deixa de ser um fator comum aos técnicos da unidade pesquisada, uma vez evidenciado entre os entrevistados, nas afirmações: “Não, não me lembro de nenhuma atividade de capacitação nesse sentido. Era capacitação assim aprendendo com os colegas[...]”. (E4). “Me desculpa, as minhas capacitações realmente foram in loco” (E3). E são indicativos das dificuldades de manter programas de formação continuada das equipes envolvidas na produção das políticas públicas e de oferecer as capacitações necessárias para atuarem nos programas públicos criados, o que é confirmado pelos percentuais referentes às iniciativas para capacitação que não partem dos órgãos internos, ou seja, das secretarias locais, no caso dos municípios (SP - 62,7% e SE - 69,8%, nos estados este percentual é de 50%), mesmo cientes das restrições colocadas por eles próprios. Ressaltando que, a gestão de políticas públicas e programas e suas atividades acessórias, exigem esforços de formação e capacitação de técnicos e gestores envolvidos nos níveis decisórios mais amplos e na prestação de serviços na ponta, como qualquer outra atividade desempenhada em organizações humanas (JANNUZZI, 2013).

4.12. Conhece os canais de comunicação do FNDE e como avalia

Esta questão investiga sobre o conhecimento dos canais de comunicação disponibilizados pelo FNDE, qual é mais utilizado pelas entidades executoras e como avaliam a comunicação com o FNDE.

Dos respondentes, estados e municípios, 99% têm conhecimento dos canais de comunicação disponibilizados pelo FNDE, 1% apenas informou que não tem. O canal mais utilizado é o Par Fale Conosco por 68% dos respondentes, 10,7% utilizam o telefone e 21,3% e-mail institucional. A avaliação da comunicação com o FNDE pelos respondentes é boa para 49,8%, 27,7% classificaram como regular, 4,8% como ruim, 11,1% como ótima e 6,6% como difícil.

Acerca da participação nos *Webinars* promovidos pelo FNDE, 81,1% participam ou já participaram, contra 18,9% não participa ou não participou. E da utilização dos vídeos e manuais

disponíveis no portal e no canal do FNDE no *YouTube* para sanar dúvidas, 89% responderam positivamente, contra 11% que não utilizam esses canais.

Tanto os estados quanto os municípios têm perfeito conhecimento dos canais de comunicação disponibilizados pelo FNDE e até utilizam, mas não deixou de ser manifestada a dificuldade na comunicação para sanar dúvidas e buscar orientações, demora e falta de objetividade nas respostas das consultas Fale Conosco e canais de dúvidas não atendem à demanda, foram apontadas como dificuldades para a execução dos termos, e são também evidências de que a comunicação está deficiente e precisa haver alguma reestruturação, inovação uma vez que todo o suporte aos entes beneficiários estão centralizadas no FNDE, e não têm outra alternativa de suporte.

Independentemente da localização geográfica e condição socioeconômica regional ou local, as dificuldades e limitações elencadas, são comuns, mesmo em estruturas com melhores condições, como os estados, a situação não é diferente.

A forma como é desenvolvida a atividade de monitoramento pela unidade estudada é condizente com estas situações, considerando que o foco que tem o monitoramento sem perspectiva além da fronteira do físico-financeiro, as visitas esporádicas e resumidas numa única vez, sem o acompanhamento a distância de como as coisas acontecem localmente, falta de continuidade, não saber se a entidade executora cumpriu ou não as prescrições dos relatórios quando monitoradas, a demora na condução dos relatórios, a dificuldade de comunicação, embora o FNDE disponibilize canais de comunicação, conforme expressou parte dos respondentes, é regular ruim e por vezes difícil, evidenciam um conjunto de fatores que afeta a execução e o cumprimento do objeto pactuado e, acrescente-se as contingências do próprio município, declaradas por eles próprios, como espaço físico, falta de capacitação, descontinuidades da equipe gestora, enfim. A questão é agravada sob o ângulo da equipe reduzida e tudo que diz respeito aos programas concentrar-se no FNDE, em Brasília/DF, guardadas as devidas proporções por aspectos que vão além das competências do setor, expõe a necessidade de revisão dos processos para estabelecer um acompanhamento próximo, contínuo, buscar benefícios e avanços das tecnologias, de forma a atenuar essas disparidades e dar curso normal aos projetos e ações para alcançar os resultados e impactos esperados.

Os resultados apresentados nas Tabelas 1 e 2 e Gráficos 2 e 3 traduzem de forma inequívoca e confirmam as situações apontadas nos questionários e nas entrevistas.

Especialmente no tocante às sucessivas prorrogações, demonstrada no Gráfico, como já foi colocado comprometem à demanda que deu causa ao termo, retrata municípios que consegue executar *menos* que 50% dos termos pactuados, em função da sua capacidade administrativa limitada para executar recursos. É resultado também da forma descontinuada da atividade, adotar critérios como valor, termo sem execução e localização/logística que excluem determinados termos. Além de comprovar o foco limitado e insuficiente da atividade e que o fato de pertencer ou localizar-se numa região mais desenvolvida e rica país não é garantia de boas condições para executar os termos.

Vale registrar que a execução dos termos Proinfância para aquisição de mobiliário e equipamento está associado à conclusão das obras e Sergipe apresentou obras canceladas, inacabadas e paralisadas, interferindo diretamente na execução.

A CGPES como área gestora do PAR, realizou este levantamento, cujos termos de compromisso firmados e vigentes desde 2012, se referem às diversas ações do PAR (aquisição de mobiliário e equipamentos; material escolar, brinquedos didáticos; formação inclusão diversidade), sem execução até esta data. Os Gráficos 2 e 3 são as representações dos quantitativos destes termos por estado, sendo o Gráfico 2 referente ao PAR 2, e Gráfico 3 referente ao PAR 3, confirmando que a situação verificada nos termos em São Paulo e Sergipe é recorrente em todos os estados brasileiros, nas diversas ações pactuadas. Conforme corrobora Lira (2018, p. 125) em trabalho referente execução de ações financiadas pelo PAR em município do Rio Grande do Norte:

Em se tratando do programa de PROINFO Projetor e Infraestrutura escolar PAR mobiliário os recursos continuam nas contas do município. Observa-se que não foram poucos os recursos que chegaram até o município, mas a execução não foi cumprida na íntegra deixando os recursos parados nas contas e as obras e materiais tão necessários para a realização do trabalho pedagógico sem serem finalizados e adquiridos.

O PAR 2 compreende o período de 2011 a 2014 (segundo ciclo); o PAR 3 de 2016 a 2020 (terceiro ciclo) que coincide com o período Pesquisado e o PAR 4 de 2021 a 2024 (quarto ciclo ou ciclo atual).

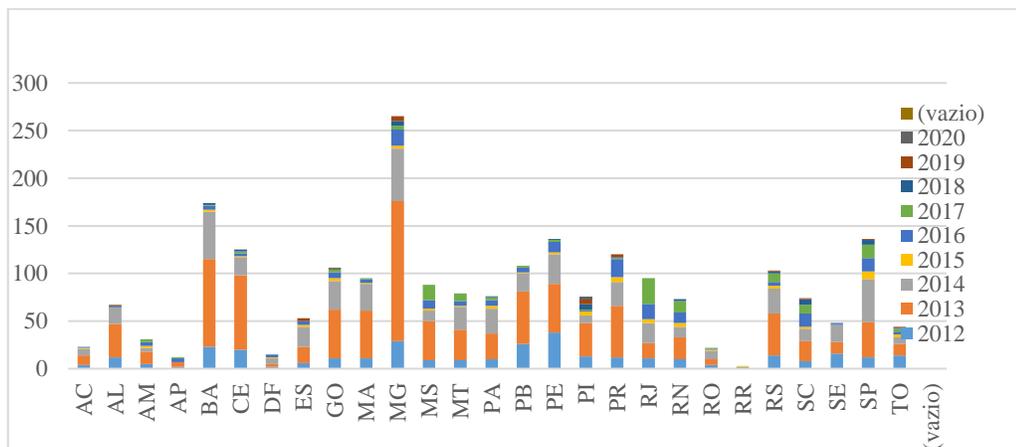
Tabela 1 - Termos vigentes desde 2012 do PAR 2

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
AC	4	10	7	1	1					23
AL	12	35	17		1		1	1		67

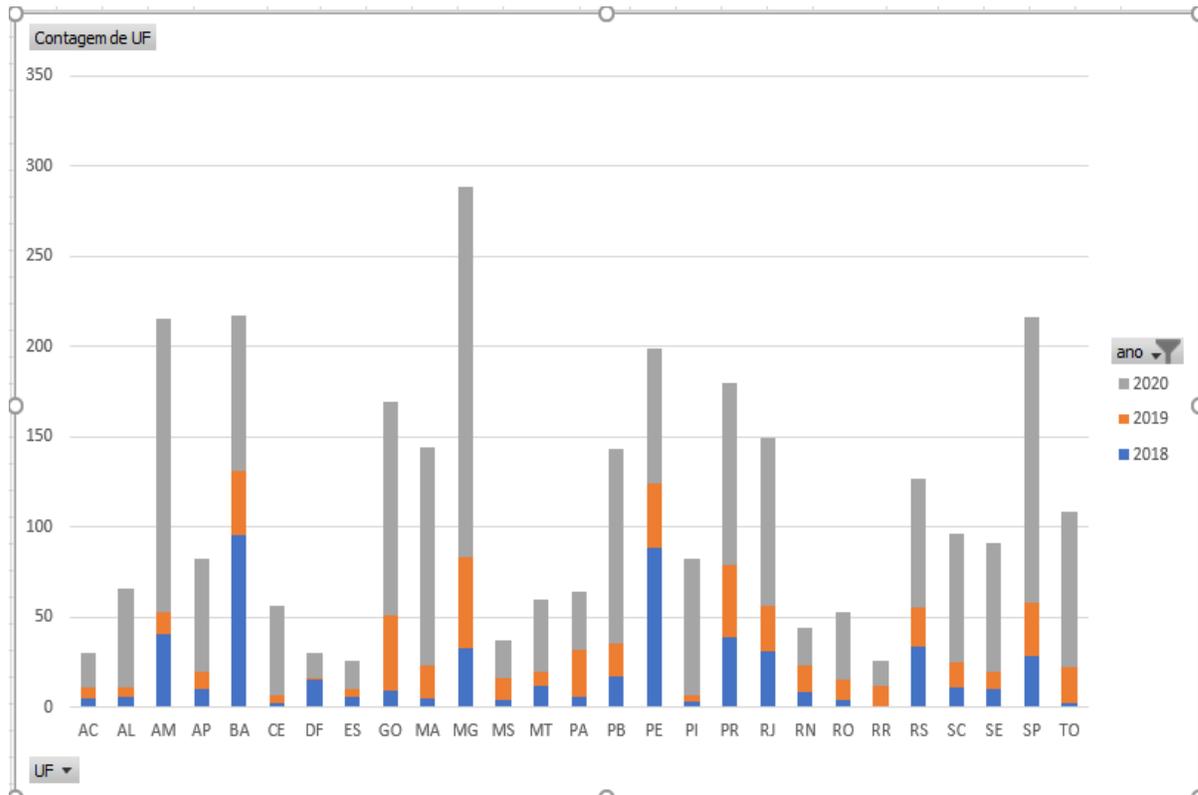
AM	5	13	4	2	4	3					31
AP	2	5			4	1					12
BA	23	92	50	2	4	1	2				174
CE	20	78	19	1	3	2	2				125
DF	2	3	6	1	3						15
ES	6	17	21	2	4			3			53
GO	11	51	30	3	6	3	1	1			106
MA	11	50	28	1	4	1					95
MG	29	147	55	3	17	4	5	5			265
MS	9	41	11	2	9	16					88
MT	9	32	24	1	5	8					79
PA	10	27	26	3	6	3	1				76
PB	26	55	19	1	5	2					108
PE	38	51	31	2	11	2	1				136
PI	13	35	8	4	1	1	6	5	3		76
PR	12	54	25	5	19	1	1	3			120
RJ	11	16	21	4	16	27					95
RN	10	23	11	4	11	12	2				73
RO	4	6	9	1	1	1					22
RR	2			1							3
RS	14	44	26	3	4	9	2	1			103
SC	8	21	13	2	14	9	6	1			74
SE	16	12	18		1		1				48
SP	12	37	45	8	14	14	5	1			136
TO	14	12	7	3	3	3	1	1			44
Total	333	967	531	60	171	123	37	22	3		2247

Fonte: Simec – elaborado com base no levantamento Cgpes.

Gráfico 2 - Termos vigentes desde 2012 PAR 2 por Estado



Fonte: Simec – Elaborado com base no levantamento Cgpes

Gráfico 3 - Termos vigentes PAR 3 por Estado

Fonte: Simec - Elaborado com base no levantamento Cgps.

Tabela 2 - Termos vigentes desde 2018 do PAR 3

UFs	2018	2019	2020	Total
AC	5	6	19	30
AL	6	5	55	66
AM	41	12	162	215
AP	10	10	62	82
BA	95	36	86	217
CE	2	5	49	56
DF	15	1	14	30
ES	6	4	16	26
GO	9	42	118	169
MA	5	18	121	144
MG	33	50	205	288
MS	4	12	21	37
MT	12	8	40	60
PA	6	26	32	64
PB	17	18	108	143
PE	88	36	75	199
PI	3	4	75	82

PR	39	40	101	180
RJ	31	25	93	149
RN	8	15	21	44
RO	4	11	38	53
RR	1	11	14	26
RS	34	21	72	127
SC	11	14	71	96
SE	10	10	71	91
SP	28	30	158	216
TO	2	20	86	108
Total	525	490	1983	2998

Fonte: SIMEC

CONCLUSÃO

O Plano de Ações Articuladas - PAR foi instituído com a finalidade de melhorar a educação básica pública brasileira e, por conseguinte, elevar os indicadores educacionais. Mediante um diagnóstico da realidade educacional dos municípios, é conhecida a situação educacional local. A partir da identificação das medidas apropriadas é elaborado um plano de ações compatíveis com as reais necessidades apontadas no diagnóstico e os recursos são disponibilizados para financiar estas iniciativas.

A questão que esta pesquisa se propôs a responder foi: Como ações efetivas de monitoramento, no sentido de acompanhar as iniciativas de prover mobiliários e equipamentos para as escolas, a fim de quantificar as necessidades, novas e de reposição, os desafios e as dificuldades, podem subsidiar o aprimoramento do sistema do PAR?

E, portanto, o monitoramento que é realizado pela COMAP/FNDE foi estudado, conforme as ações que esta unidade monitora, com o foco na ação de aquisição de mobiliário e equipamentos para sala de aulas, por ser esta a ação com maior volume de termos, mas, considerando, entretanto, as demais ações, por meio da análise de entrevistas com gestores e técnicos das áreas envolvidas com o programa, dos questionários respondidos pelas entidades executoras nos estados e municípios, de documentos e legislação pertinente ao programa e ao FNDE.

A análise mostrou que os procedimentos de monitoramento adotados atualmente estão distantes de parâmetros que aponta para uma atividade regular, sistêmica e tempestiva (Cardoso Jr, 2015). A linha de ação com foco em aspectos físico-financeiros não apresenta profundidade, limita a um acompanhamento próximo de auditoria contábil, apenas para cumprir um procedimento burocrático, insuficiente, não caracteriza como uma atividade de natureza contínua, dificultando a produção tempestiva de informações para o processo de tomada de decisões por instâncias deliberativas.

Em face do contingente de termos pactuados e elegíveis ao monitoramento em contrapartida à forma presencial de realização da atividade impõe uma seleção destes instrumentos mediante a adoção de determinados critérios que terminam por excluir boa parte desse acompanhamento, especialmente aqueles que se relacionam à logística dos estados e municípios, em que pese dificuldades para deslocamento e hospedagem.

Neste contexto abriga a questão dos valores relativos a cada termo e sua execução, estabelecendo-se como condição para ser monitorado, além de ser uma limitação aos instrumentos que não apresentam execução financeira, e não oportuniza a ciência de questões além de valores repassados e executados, os porquês dessa inexecução, excluindo a possibilidade de orientação para uma aplicação eficiente do recurso, de agregar conhecimento e possibilidades de soluções para além do programa.

Atividades de monitoramento voltadas para os processos realizados *in loco* e contextos locais deveriam ocorrer em complemento às atividades realizadas à distância, internamente, considerando a possibilidade de alargar a capacidade de cobertura do acompanhamento, checagens locais deveriam ou poderiam ser motivadas por impossibilidades diversas da ponta, necessidade de conhecer as realidades locais ou ainda pela necessidade de se verificar o real cumprimento do objeto pactuado, sem possibilidade por outra via.

Outro ponto importante da análise é em relação à conformidade do monitoramento com o que é estabelecido pelos normativos que o instituiu, e sua realização obedece ao regimento interno do órgão, no cumprimento de suas atribuições ali prescritas. Observa-se que o monitoramento não evoluiu e não implementou inovações para um nível satisfatório de subsídios à gestão ou para agregar ao aprimoramento do programa. E esse formato limitado ao foco físico-financeiro tem o impeditivo de acesso a aspectos mais abrangentes do programa, sua efetividade e operacionalidade, além de diversas possibilidades a seu favor, como sua mão-de-obra especializada, técnicos, grupo de pesquisa ou ainda podendo se valer inclusive de experiências exitosas para replicação em seu contexto.

Chama a atenção ainda neste contexto o trato e uso da informação que deve ser considerada um ativo ou recurso da organização, o qual deve ser gerenciado ou administrado. O estudo mostrou que o modelo de monitoramento adotado agrega perdas ao desconsiderar ou subutilizar esse potencial.

O SIMEC, como sistema disponível para formalização de termos de compromisso, armazenamento de dados e documentos, não apresenta as funcionalidades para o desenvolvimento pleno do monitoramento, com indicadores, por exemplo, pelos quais pudesse medir o desempenho das ações.

A análise se deteve ainda na comunicação e compartilhamento de informações entre as áreas afins ao PAR. Tanto nas entrevistas, quanto nos questionários foi relatado sobre essa dificuldade.

Observou-se que a competência regimental para monitorar não é prioritária da COMAP que responde a órgãos de controle, relacionadas predominantemente às obras, conforme evidenciado nas entrevistas. Essa concorrência traduz em prejuízos pela realização pontual e esporádica do monitoramento, uma vez expresso no planejamento essa condicionalidade, na produção de informações para as áreas envolvidas, ao programa e à entidade executora que terá postergada sua possibilidade de apoio técnico.

Comprovou-se na análise que, de acordo com a estrutura organizacional da Autarquia, a COMAP está verticalmente posicionada em relação à equipe gestora, ou seja uma posição hierárquica de subordinação. Neste tipo de estrutura a autonomia para a tomada de decisão é mínima, quando não inexistente, comprometendo suas ações, que ficam dependentes de instâncias superiores para realizá-las.

A disseminação do conhecimento útil, não só internamente, mas para outras fronteiras, aprimora os programas. Nos encaminhamentos dos relatórios à CGPES e a outras áreas, não há manifestação de entendimento prévio, não há definição clara de sua utilização, excetuando os casos em que subsidiam diretamente à prestação de contas ou demandas de órgãos de controle.

O tratamento que é dado aos relatórios precisa urgente de ser revisado. O prazo para apreciação, obedecendo ao ciclo do monitoramento, é muito delongado, conforme apontado nas entrevistas, podendo haver outras ocorrências neste íterim e comprometer as orientações e outros apontamentos nele contido para as entidades executoras e tornar o monitoramento inoperante. São fatores que fragilizam o processo, interfere no aprendizado, compromete a transparência da ação pública e não estimula a correta aplicação dos recursos públicos.

As interferências observadas no monitoramento geram transtornos a sua efetividade, bem como às contribuições advindas da sua realização. Necessário reconhecer seu grau de importância para que a ação pública seja conduzida com eficiência, especialmente em tempos em que a escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto, não podendo a gestão pública abrir mão desse acompanhamento de forma integral.

Para uma ação dessa natureza impõe envolvimento das áreas responsáveis pela política, seu financiamento e acompanhamento e um consenso sobre o tema. Atribuindo à ação de

monitorar a importância devida, como também ao papel da coordenação nas ações atinentes aos programas e políticas públicas, promovendo a cultura do monitoramento institucionalmente. Importante agregar tecnologias, e incentivar o compartilhamento das experiências e conhecimento.

No tocante à sua conformidade com as normas que a estabeleça e cabe ressaltar sua positividade, entretanto, no que tange às contribuições decorrentes da atividade, não se verifica retornos significativos ao programa, sendo à forma como o monitoramento é realizado. O seu formato atual não é o ideal em relação à proposta do órgão e do Programa PAR considerando suas metas e objetivos, os investimentos para financiamento das ações e os resultados pretendidos e os efetivamente alcançados, não tem correspondido na medida adequada. Sendo este um forte argumento para uma revisão e ajustes destes instrumentos, buscando dar efetividade aos compromissos assumidos mediante os termos firmados. Isso envolve estratégias estabelecidas de acordo com as especificidades do programa, oportunizando a utilização do aprendizado adquirido mediante experiências no próprio monitoramento pelas partes.

Importante destacar alguns resultados trazidos nos questionários aplicados aos municípios de São Paulo e Sergipe, no que envolve a execução das ações, mesmo estando o projeto aprovado e com recursos “em mãos”. Conforme apontado nos questionários, pelos municípios, além da fase de aprovação do projeto e liberação do recurso, existem situações que interferem nessa execução. Ressaltando ainda mais a necessidade de revisão e ajustes nos procedimentos de monitoramento executados pela unidade pesquisada. 32,4% dos municípios de São Paulo responderam aos questionários e 73,5% dos municípios de Sergipe. Foram destacados, aqui alguns deles, que apresentaram percentuais consideráveis de incidência e forte interferência na execução, de acordo com as respostas analisadas: para 72,4% dos respondentes (SE e SP) o desenho do PAR para os repasses do recurso e como aplicar está satisfatório, a política é utilizada por 100% dos municípios brasileiros para suprir necessidades educacionais de sua rede ensino. Para 26% dos municípios paulistas a falta de capacitação da equipe gestora consiste numa limitação para execução dos projetos que inclui também falta de recursos humanos (21,9%). Em Sergipe esta limitação foi colocada por 28,8% dos municípios, carência de espaço físico 25% e 19,2% tecnologias e equipamentos insuficientes. 50,5% dos municípios paulistas tem dificuldades de executar os termos sem prorrogações e 63% dos municípios sergipanos apresentam a mesma dificuldade. 67% dos municípios paulistas nunca receberam uma visita de

monitoramento pelo FNDE e em Sergipe 61,1% dos municípios. Foi perguntado sobre capacitação de equipes locais. 52,9% dos municípios paulistas recebem capacitação e 47,1% informaram não receber capacitação. Em Sergipe, 66,7% receberam capacitação e 33,3% não receberam. E por fim a comunicação com o FNDE, o conhecimento e utilização dos canais de comunicação. 99% dos respondentes têm conhecimento dos canais disponibilizados pelo FNDE e utilizam em grande parte (68%) o PAR Fale Conosco, mas, entretanto, a comunicação foi mencionada também como uma limitação, uma vez que todo suporte aos entes beneficiários está centralizado no FNDE, em Brasília/DF, que muitas vezes é insuficiente para atender tempestivamente a todas as demandas.

Com foco no terceiro objetivo específico que é propor alterações e melhoria ao modelo de modo que auxiliem a operacionalização e gestão do programa destacam-se melhorias nas ações de execução, tais como: aumento da mão-de-obra para atender esse universo, melhorias nas questões estruturais e até orçamentárias, dificuldades de acesso e localização de alguns municípios, viabilizar parceria com as universidades no sentido de dispor de sua estrutura, a proximidade dos entes beneficiários para realizar as formações, suporte e orientações, compartilhamento de experiência entre o FNDE e as universidades e as entidades executoras com possibilidade de subsidiar as atividades e a gestão do programa pela sua multidisciplinaridade, fomentar o controle e a participação social.

Como limitação desta pesquisa têm lugar a avaliação, que constitui também uma atribuição da COMAP, mas, que, entretanto, passa a ser uma limitação, entendida até por sua complexidade, mas é uma ação que não foi abraçada pela coordenação, o que também contribui para o diagnóstico do monitoramento.

A constatação das falhas elencadas encontrará sentido no caminho de superá-las. Pela análise do modelo desenvolvido pela COMAP/FNDE para acompanhamento das diversas ações do PAR foi possível identificar que a atividade aproxima de uma auditoria, um processo insuficiente, que não pode ser considerado como monitoramento, por sua própria definição e características.

De outro lado, a pesquisa responde ao problema de pesquisa que o monitoramento aperfeiçoa, aprimora as ações do PAR, desde que sejam aplicados procedimentos sistemáticos, contínuos, cotidianos de acompanhamento, respeitando as especificidades, valorizando a troca de experiências e a cultura organizacional, criando uma sistemática para acompanhamento das ações

planejadas, seguindo o que propõe a literatura, podendo se valer, inclusive, de experiências exitosas de outros órgãos.

Como possível continuidade desta pesquisa seria a avaliação quanto à mudança de estruturação da gestão, ensejando sua autonomia e desempenho, com foco numa atuação com poder para decidir e agir.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. **Lua Nova**, n. 33, 94, 1994. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/KW8TCLTZW86HPNLZVGdrzD/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 08/03/2022.

_____. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil>. Acesso em: 06/03/2022.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?lang=pt>>. Acesso em: 17/08/2022.

ABRUCIO Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo**. 2017. Instituto Natura. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-_PAIC.pdf>. Acesso em: 17/04/2022.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, set./dez. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/gwnRg3WLKT7Kdr8HLBDQvkQ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 18/09/2022.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/FGHLWhm47PZpFSHWNxs5GLM/?format=pdf>>. Acesso em: 09/02/2022.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, Ano i nº 01, julho a dezembro, 2013. Disponível em: <<https://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64/113>>. Acesso em: 10/04/2022.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14, N. 40, jun. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10/03/2022.

_____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

MOREIRA DE ASSIS, R. A; QUEIROZ, D. A. O PAR: Política de Descentralização da Educação e Formação de Professores no Município de Canavieiras - Ba. **Plurais - Revista Multidisciplinar**, v. 1, n. 1, 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.uneb.br/index.php/plurais/article/view/2305>>.

AURELIANO, F. E. B. S; QUEIROZ, M. A. de. *Articulated Actions Plan - PAR: a policy of decentralization of education actions*. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 7, n. 4, p. e774139, 2018. DOI: 10.17648/rsd-v7i4.176. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/176>>. Acesso em: 08/03/2022.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos et. al. **Políticas públicas e gestão local: Programa Interdisciplinar de Capacitação de Conselheiros Municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia Referencial Construindo e Analisando Indicadores**. ENAP. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>>. Acesso em: 25/10/2022.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. IPEA, **Texto para Discussão nº 800**, 2001. <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf>. Acesso em: 30/07/2022.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. 2003. Disponível em: <<https://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>>. Acesso em: 15/11/2022.

BRASIL. FNDE. **Nota Técnica nº 1 FNDE/MEC**. Brasília, 2008.

_____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 23**. Brasília, 2016.

_____. FNDE. **Planejamento de Monitoramento**. Brasília, 2017.

_____. FNDE. **Planejamento de Monitoramento**. Brasília, 2018.

_____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 1**. Brasília, 2017.

_____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 3**. Brasília, 2017a.

- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 16**. Brasília, 2017b.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 20**. Brasília, 2017c.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 23**. Brasília, 2018.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 24**. Brasília, 2018a.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 7**. Brasília, 2018b.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 8**. Brasília, 2018c.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 56**. Brasília, 2019.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 60**. Brasília, 2019a.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 64**. Brasília, 2019b.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 66**. Brasília, 2019c.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 9**. Brasília, 2020.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 22**. Brasília, 2020a.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 26**. Brasília, 2020b.
- _____. FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 42**. Brasília, 2020c.
- _____. FNDE. **Portaria nº 852**, de 4 de setembro de 2009. Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 de setembro de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_852_040909.pdf>. Acesso em: 15/09/2022.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/constituicao-federal/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil>>. Acesso em: 06/03/2022.
- _____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação a Distância. **Salto para o Futuro: Construindo uma escola cidadã, projeto político-pedagógico**. Brasília: SEED, 1998. ISBN. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002687.pdf>>. Acesso em: 14/03/2022.
- _____. Ministério da Educação. FUNDESCOLA. **Ensino fundamental. Mobiliário escolar. Cadernos técnicos**. 1999. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000574.pdf>. Acesso em: 15/09/2022.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de abril de 2007. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=25/04/2007>>. Acesso em: 17/05/2022.

_____. FNDE. Portal de Compras. **Mobiliário escolar**. 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/portaldecompras/index.php/produtos/mobiliario-escolar>>. Acesso em 20/06/2022.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Estudo Técnico nº 07/2013**. Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e na América Latina: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

_____. FNDE. **Manual de orientações técnicas**. Volume 07. mobiliário e equipamento escolar - Educação infantil. 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/mobiliario-e-equipamentos>>. Acesso em: 30/03/2022.

_____. Ministério da Educação. **Ideb-Apresentação**. 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>>. Acesso em: 20/10/2022.

_____. FNDE. **Resolução Nº 03**, de 29 de abril de 2020. <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/13495-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-03,-de-29-de-abril-de-2020>>.

_____. FNDE. **Estrutura Organizacional**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-2/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2021/visao-geral/estrutura-organizacional>>.

_____. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>>. Acesso em: 30/08/2022.

_____. IBGE. **Agência IBGE Notícias**. 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>>. Acesso em: 30/08/2022.

_____. IBGE. **Agência IBGE Notícias**. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29445-contas-regionais-em-2018- apenas-sergipe-teve-queda-no-pib>>. Acesso em: 29/08/2022.

_____. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua. 2019**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7189#resultado>. Acesso em 30/08/2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Avaliação do Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG. **Sumários Executivos**. 2002. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/avaliacao-do-tcu-sobre-o-programa-nacional-biblioteca-da-escola.htm>>. Acesso em: 15/06/2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

BRASILEIRO, Carlos Eduardo de Andrade. **Estudo sobre a contribuição da gestão da informação para o monitoramento de políticas públicas**. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BUSSAB, Wilton Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística Básica**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. Disponível em: <https://ia802900.us.archive.org/2/items/Estatstica_bsica_Morettin_6._ed._-www.meulivro.biz/Estatstica_bsica_Morettin_6._ed._-www.meulivro.biz.pdf>.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; GARCIA, Luciane Terra dos Santos. Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, 32(1), 47–67, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol32n012016.62648>.

CAGNONE, Miranda Ramalho. **O artigo 23 da Constituição de 1988 e a estruturação do federalismo cooperativo no Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1250>>. Acesso em: 06/03/2022.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica Reformas administrativas. **REGE – Revista de Gestão**, Volume 20, Issue 1, January–March 2013, Pages 61-78 2013. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616302211>>. Acesso em: 15/03/2022.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Cardoso. **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td_2040.pdf>. Acesso em: 05/04/2022.

CARMO, Erinaldo Ferreira. & PEREIRA, Cândido Souza. (2019). O federalismo brasileiro e as políticas educacionais. **Revista Brasileira do Ensino Médio**, 2, 116-136. Disponível em: <<https://phprbraem.com.br/ojs/index.php/RBRAEM/article/view/22>>. Acesso em: 06/03/2022.

CARVALHO, Mark Clark; CALIXTO, Josemir Araújo. Sistema público de educação e regime de colaboração: a experiência do estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 13, n. 32. setembro de 2019.

CASSINI, Simone Alves. Federalismo e política educacional no Brasil: debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração pós constituição federal de 1988. **ANPED/ GT 5 (Estado e Políticas Educacionais) Intercâmbio: “Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil”**, Curitiba, 12 e 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.gt5.ufpr.br/2010/anais/posters/Simone%20Cassini.pdf>>. Acesso em: 15/04/2022.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento da Educação o Brasil**. INEP. Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, 2001. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2552/2290>>. Acesso em: 28/09/2022.

_____. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In: Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011. <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3083/1/Livro_Federalismo%20e%20pol%C3%A9ticas%20educacionais%20na%20efetiva%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20%C3%A0%20educa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 30/09/2022.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas**. IPEA, Texto para Discussão nº 1352, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1530/1/TD_1352.pdf>. Acesso em: 30/10/2021.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Política social. *In: Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais?* Brasília: Enap, 2007. 292 p. cap. 2.

CORRÊA, Michele Viviane Godinho. Redemocratização. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/redemocratizacao>>.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 2, Abr-Jun 1998. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368/374>>.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.: il; 23cm. ISBN 978-85-363-0892-0. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf>.

_____. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate in *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. In: **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3083/1/Livro_Federalismo%20e%20pol%C3%A9ticas%20educacionais%20na%20efetiva%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20C3%A0%20educa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf>.

CUNHA, Maria Couto; COSTA, Jean Mário Araújo; ARAÚJO, Rosemeire Baraúna Meira de. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB Campo Grande**, MS, n. 34, p. 93-110, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/63/42>>. Acesso em: 24/05/2022.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 46-85. <<https://www.scielo.br/j/soc/a/RPnSSXshkbLyhs4w6tbL4fC/?format=pdf>>. Acesso em: 24/08/2022.

FERNANDES, Fabiana Silva. Políticas públicas e monitoramento na educação infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 44-72, 2014. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2976>>. Acesso em: 09/11/2022.

FERREIRA, Rodrigo Rodrigues; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas. **Research, Society and Development**, vol. 7, núm. 2, 2018 Universidade Federal de Itajubá, Brasil. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560659009010>>. Acesso em: 09/10/2022.

FERREIRA, Rosilda Arruda; TENÓRIO Robinson Moreira. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**, 2010,15, 71-97. Disponível em: <<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1521>>. Acesso em: 01/10/2022.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **R. Katál., Florianópolis**, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/thzkKkhPh3SwyNScS6GCRfy/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 28/02/2022.

FREITAS, Wesley Ricardo Souza; JABBOUR, Charbel José Chiappetta. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo e Debate**, v. 18, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.meep.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560>>. Acesso em: 18/04/2021.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 07/03/2022.

GADOTTI, Moacir. **O Projeto político-pedagógico da escola na perspectiva de uma educação para a cidadania**. 1997. Disponível em: <smeduquedecaxias.rj.gov.br/need/Biblioteca/Formação%20Continuada/Artigos%20Diversos/Projeto_Politico_Ped_1998gadotti.pdf>. Acesso em: 30/10/2022.

GAETANI, Francisco. Macro desafios da Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas no Governo Federal. **YouTube**. 1º jul. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=34reZloZgio>. Acesso em 06/06/2022.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental**. Textos para Discussão, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ Sebastián, PREMAND Patrick, RAWLINGS Laura B. e VERMEERSCH, Christel M. J. **Avaliação de Impacto na Prática**. 2 ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. Licença: *Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO*. 2018. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808890.pdf>>. Acesso em: 30/08/2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 13/06/2022.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 13/06/2022.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODINHO, Janice Oliveira. **Plano de ações articuladas: estudo de caso sobre a contribuição do monitoramento para o aperfeiçoamento de políticas públicas**. 2016. 93 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GRIN, José Eduardo; ABRUCIO Fernando Luiz. **Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais**. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5369/1>>. Acesso em: 13/08/2022.

GUERRA, Lênin Cavalcanti Brito; MORAIS, Maquécia Emília. A implementação de política pública educacional: um estudo do programa nacional de tecnologia educacional (PROINFO) na formação docente em Caraúbas-RN. **Holos**, Rio Grande do Norte, v. 2, n. 33, p. 1-16, mai./2017.

Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5273>>. Acesso em: 25/10/2022.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **O Debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico.** 2000. <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/hGW4MVnR8PpSQGGsD67cvsj/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 30/06/2022.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia.** 5. ed. Petrópolis: Vozes. 1997. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2007/T1-1SF/Canrobert/Medologias_Qualitativas.pdf>.

IJSN. Instituto Jones dos Santos Neves. **Guia para Avaliar Políticas Públicas.** Volume 2. Como monitorar uma política pública? Vitória, ES, 2018. 64 p.; il. tab. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Como_monitorar_uma_politica_publica.pdf>. Acesso em: 30/08/2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, Abril/Junho 2005.

_____. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1, p. 36-65, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/revista-brasileira-de-avaliacao-e-monitoramento/arquivos/rbma-01baixa.pdf/download>>. Acesso em: 14/02/2022.

_____. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Número 5, Janeiro-Junho de 2013. Disponível em: <<https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201305002>>.

_____. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem realiza.** 2014. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2916>>. Acesso em: 12/07/2022.

_____. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

JENSEN, J; RODGERS, R. *Cumulating the intellectual gold of case study research.* **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, pp. 235-246, 2001. Disponível em: <<https://scihub.se/https://doi.org/10.1111/0033-3352.00025>>. Acesso em: 14/08/2022.

JOPPERT, Márcia Paterno; SILVA, Rogério Renato. **Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais.** Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/PNUD, 2012. Disponível em: <https://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4093_CNM_PNUD_Guia_Metodologico_

para_Monitoramento_e_Avaliacao_Participativa_de_Acoes_Municipais.pdf>. Acesso em: 06/10/2022.

JUSTEN, A. F; FROTA, M. B. Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. *In*: ROTTA, E; LOPES, H. C; ROSSINI, N. **O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate** [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 118-140.

LACERDA, Guilherme; FERNANDA, Marques. Sistema nacional de educação e o regime de colaboração entre os entes federados: Documento de sistematização das discussões de grupo de trabalho promovido pelo Movimento Colabora Educação para a identificação de desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na educação brasileira e a importância da regulamentação de sistema nacional para o setor. **Movimento Colabora Educação**, maio/2019. Disponível em: <<https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2019/06/colabora-sne-texto-sobre-lei-complementar-do-sne-2019-06-28.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

LIMA, Daniela de. A ditadura militar, a redemocratização e a democracia representativa do Brasil. **Revista Jurídica**, v. 16, nº. 31, p.75-92, jan./jul. 2012. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3392/2104>>. Acesso em: 14/03/2022.

LIRA, Fábila Pereira de Medeiros. **O Processo de execução das ações financiadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Currais Novos/RN**. 2018. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6625244>. Acesso em 05/06/2022.

LISBOA, Gustavo Joaquim. Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.** Rio de Janeiro, v.23, n. 89, p. 1040-1074, out./dez. 2015.

LÜCK, Heloisa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. 2009. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod_resource/content/1/dimensoes_livro.pdf>. Acesso em: 01/11/2022.

MACHADO, Marcelo da Silva. O (im)pacto federativo e financiamento da educação: algumas aproximações sobre o gasto em educação da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 8, 2017. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 22/03/2022.

MADRIGAL, Alexis. A gestão democrática na Administração Pública, participação popular para o desenvolvimento de políticas públicas junto à gestão pública. **Jus Navegandi**. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43657/a-gestao-democratica-na-administracao>>. Acesso em: 12/04/2022.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvXyTcQHHCJFyhsj/>>. Acesso em: 16/09/2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Fernanda Castro; SANTOS, Sandra Avi dos. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação. **Nexo Políticas Públicas**. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/A-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-do-Sistema-Nacional-de-Educa%C3%A7%C3%A3o>>.

MEDEIROS, Risalva Ferreira Nunes de et al. A redemocratização nos atuais livros didáticos e a construção de um conhecimento histórico crítico. *Braz. J. of Develop., Curitiba*, v. 5, n. 9, p. 14246-14261 sep. 2019 ISSN 2525-8761. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/3082/3001>>. Acesso em: 22/03/2022.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de Políticas Públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 9–32, 2013. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>>. Acesso em: 22/09/2022.

MENICUCCI, Telma. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, V. 27, n. 1 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/40192/2/telmaPerspectivasTeoricas.pdf>>. Acesso em: 26/09/2022.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida; RANGEL, Juliano Soares. O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 509-526, jul./set. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/zs686LfxPnhPmc3FZyytjSm/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 22/09/2022.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais – revendo conceitos básicos. Disponível em: **Rev. Katálys**, v. 5, n. 2, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6076>>. Acesso em: 09/10/2022.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática**. 2010. Disponível em: <<https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>>. Acesso em: 06/02/2022.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação**. 2014. Disponível em: <http://www.gestoescolar.diasdia.pr.gov.br/arquivos/file/sem_pedagogia/fev_2014/nre/5gestao_escolar_democratica_definicoes_principios_mecanismo_implementacao.pdf>. Acesso em: 14/04/2022.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUSA, Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e**

federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-35.

PAGNUSSAT, José Luiz. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir.** Brasília: IPEA, 2015.

PARAIZO, Claudia Borges e Souza. A influência do uso de computadores na escola no desenvolvimento da criança com bases em estudos ergonômicos. 2009. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/15787/15787_4.PDF>. Acesso em: 02/06/2022.

PEREIRA, David Barbalho. **O processo de monitoramento de políticas públicas de saúde: o caso do Núcleo Estratégia Saúde da Família – RN.** 2017. Disponível em: <<https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0649-664-o-processo-de-monitoramento-de-politicas-publicas-de-saude.pdf>>. Acesso em: 16/02/2022.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>>. Acesso em 27/03/2022.

REZENDE, Leonardo Milhomem de; JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores. **Revista do Serviço Público.** 59. 121-150, 2008. Disponível em: <<https://repositório.enap.gov.br/handle/1/1446>>. Acesso em: 03/02/2022

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** V. 32 n. 1, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/56381>>. Acesso em: 25/05/2022.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. **EnANPAD.** 2013. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5205770/mod_resource/content/0/Reformas%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20ANPAD%202013.pdf>. Acesso em: 05/08/2022.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

RODRIGUES, Rodrigo Ferreira; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas. **Research, Society and Development,** v. 7, n. 2, 2018. Universidade Federal de Itajubá, Brasil. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560659009010>>. Acesso em: 06/03/2022.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.2012.

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Regime de Colaboração: uma necessidade e marco regulatório**. 2021. Disponível em: <www.lcsantos.pro.br/wp-content/uploads/2021/03/86_Regime_colaboracao.pdf>. Acesso em: 16/04/2022.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. *In*: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas públicas. Coletâneas**. v. 1, 2006. Disponível em: <http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/150793/mod_resource/content/1/Introdu%C3%A7%C3%A3o%20Teoria%20da%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica.pdf>.

SEBASTIAO, Sousa Santos. Política pública de educação: mais educação. **Revista de Pesquisa Interdisciplinar**, Cajazeiras, v. 3, n. 2, p. 78-93. 2018. Disponível em: <<https://cfp.revistas.ufcg.edu.br>>. Acesso em 01/05/2022.

SILVA, Wellington Souza. **Desenvolvimentismo: Desenvolvimentismo**. 2014. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/economia/desenvolvimentismo/>>. Acesso em: 26/03/2022.

SILVEIRA, Adriana; TAVARES, Taís. Gestão democrática, participação popular e controle social: análise das emendas paranaenses ao documento referência da Conae 2014. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 16, [S. l.], p. pp. 36-46, jul-dez. 2014. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n16_4.pdf>. Acesso em: 26/03/2022.

SIQUEIRA, Zaida Castro de; OLIVEIRA, Ana Flávia Roatt de. **Avaliação e monitoramento de políticas públicas**. 2017. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo8/avaliacaoemontoramentodepoliticaspublicas.pdf>>. Acesso em: 14/06/2022.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, v. 41 n. 3, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/D5yWZb9SPsRh8yHtRhQFNVt/?lang=pt>>. Acesso em: 08/02/2022.

_____. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdades e de Descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 003. Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2002, p. 413-429.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº 16, jul./dez., 2006.

SOUZA, Carlos Roberto Pinto de. **Avaliação de Políticas Públicas, de seus programas e projetos: uma discussão sobre os indicadores de resultados e impactos utilizados para a avaliação de sua eficácia e efetividade**. ENAP. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3832/1/Carlos%20Roberto_FINAL24Fev19%20%282%29.pdf?msclkid=c69c5f26ae9b11ec95b590af66cbac92>. Acesso em 28/03/2022.

SOUZA, Donaldo Bello de; BATISTA, Neusa Chaves. Balanço das avaliações municipais do plano de ações articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional par. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 105-131, mar. 2016. Disponível em <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010246982016000100105&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15/05/2022.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLE, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, n. 42 v. 3, jun. 2008. <<https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwrrvF8Pb9kDtjDgy/>>. Acesso em 28/08/2022.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Walter da Silva; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. UNESCO, 2006. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>>. Acesso em: 27/03/2022.

VÁSQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção**. 2011. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/16031669.pdf>>. Acesso em 28/09/2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2016.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?q=estudo+de+caso&hl=ptBR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar>. Acesso em: 27/03/2022.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples**. 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/39165795/Pol%C3%ADtica_s_e_Gest%C3%A3o_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_B%C3%A1sica_revisitando_conceitos_simples>. Acesso em: 14/04/2022.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. *In*: CEARÁ. SEDUC. **Novos paradigmas de gestão escolar**. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005, p. 7 – 20.

VILELA, Pedro Rafael. **Sul e Sudeste concentram 91% dos municípios mais desenvolvidos**. 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/sul-e-sudeste-concentram-91-dos-municipios-mais-desenvolvidos>>. Acesso em: 24/07/2022.

Yin, R. K. *Case study research, design and methods (applied social research methods)*. California: Sage Publications, 2009.

Yin, R. K. **Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1994.

APÊNDICE 1

QUESTIONÁRIO - percepção dos gestores acerca da execução do PAR

O presente formulário tem o objetivo de contribuir com o aprimoramento das ações do PAR, mediante o conhecimento da percepção dos gestores acerca da execução da AÇÃO DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS ESCOLARES E INFANTIS (PROINFANCIA), pelos estados e municípios.

1. Esta Secretaria de Educação é municipal ou estadual?

Municipal

Estadual

2. A sua Secretaria está localizado em qual Unidade da Federação (UF)? *

AC

MA

RJ

AL

MG

RN

AM

MS

RO

AP

MT

RR

BA

PA

RS

CE

PB

SC

DF

PE

SE

ES

PI

SP

GO

PR

TO

3. Como avalia a política pública do Plano de Ações Articuladas - PAR para promover uma educação de qualidade?

Atende ao objetivo

Não atende ao objetivo

4. Como avalia a qualidade da aplicação da política (PAR)

Ótima

Boa

Regular

Ruim

5. O município possui: 1 - Sistema de ensino estruturado; 2 - Plano Municipal/Estadual de Educação

Possui os dois

Possui somente o nº 1

Possui somente o nº 2

Não possui nenhum dos dois

6. Como avalia a comunicação entre o FNDE e o município?

Ótima
Boa
Regular
Ruim
Difícil

7. O município tem conhecimento dos canais de comunicação disponibilizados pelo FNDE?

Sim
Não

8. Qual utiliza mais?

PAR Fale Conosco
E-mail institucional
Telefones

9. O município participa ou já participou dos Webinar promovidos pelo FNDE referente ao PAR?

Sim
Não

10. Os vídeos e manuais (do PAR) disponíveis no portal do FNDE e no canal do FNDE no YouTube são utilizados pela equipe para esclarecer dúvidas?

Sim
Não

11. Observando o quadro de Termos de Compromisso assumidos pelo seu município/estado, o que apontaria como dificuldades ou limitações para operacionalização das ações pactuadas por meio do PAR?

Carência de espaço físico
Falta de capacitação da equipe gestora
Falta de recursos humanos
Tecnologias e equipamentos insuficientes (internet)
Desconhece a legislação pertinente
Desconhece as cláusulas (condicionantes) do Termo para execução
Outro:

12. Qual o percentual dos termos firmados que o município consegue executar sem necessidade de prorrogação? (Primeira vigência)

Mais de 50% dos termos firmados
Menos de 50% dos termos firmados

13. Na sua opinião essas prorrogações devem-se a?

Dificuldade de adesão as atas de registro de preços
 Problemas com fornecedores
 Descontinuidade da equipe gestora
 Dificuldade com processo licitatório
 Insuficiência de prazo
 Recursos Insuficientes (divergência entre planejamento e execução)
 Morosidade do processo de execução

14. Acerca da troca de informações para a construção e execução dos projetos. Como é a comunicação entre as áreas locais envolvidas (técnica, logística, planejamento, execução)?

Há um amplo compartilhamento de informações
 Há compartilhamento parcial
 Não há compartilhamento
 Inconstante, algumas compartilham outras não

15. Como avalia o nível de conhecimento da equipe local, no tocante a legislação e outros para o desenvolvimento do projeto?

Ótimo
 Bom
 Regular
 Suficiente
 Ruim

16. Seu município já recebeu visita técnica para uma ação de monitoramento pelo FNDE?

Sim
 Não

17. Como avalia essa visita?

Boa
 Fez diferença
 Foi proveitosa para o município sanar dúvidas e obter orientações
 Ruim
 Não fez diferença

18. Como é feito o acompanhamento do PAR, pelo município/estado, existe uma coordenação ou setor específico para esta atividade?

Sim
 Não

19. A equipe gestora recebeu (ou recebe) algum tipo de capacitação para esta atividade?

Sim
 Não

20.Com que frequência?

Mensal
Trimestral
Semestral
Anual

21.A capacitação é (ou foi) realizada por órgãos locais ou externos e por iniciativa de:

Órgão e iniciativa locais
Órgão e iniciativa externos

22.A legislação que estabelece os critérios e formas para a aplicação dos recursos é suficientemente clara quanto à orientação para a execução?

Sim
Não

23.Na sua opinião o que contribuiria para uma aplicação eficiente dos recursos do Programa?

Compromisso
Participação popular e controle social
Informação
Planejamento estratégico
Avaliações periódicas
Reduzir a burocracia

APÊNDICE 2

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Aos Técnicos Comap

Por meio das questões que serão apresentadas a seguir, tem-se o objetivo de contribuir com o aprimoramento das ações do PAR, mediante o conhecimento da percepção dos técnicos acerca das atividades relativas ao monitoramento das ações do PAR realizado pelo FNDE:

Sugestões de perguntas aos gestores e colaboradores do FNDE:

- 1) Identificação: nome, tempo na coordenação/FNDE e cargo.
- 2) Data:
- 3) Hora:
- 4) Local:
- 5) Entrevistado:
- 6) Data de entrada no FNDE:
- 7) Data de lotação na unidade/na função em que ocupa ou ocupou:

- 8) Poderia descrever as ações de monitoramento desenvolvidas pela Comap. (Da forma como o monitoramento é realizado pela Comap a partir da elaboração).

- 9) Considerando o universo de termos, quantos são monitorados em média? Todos os termos são incluídos no planejamento? Percentual?

- 10) Quais os critérios adotados na escolha desses Termos de Compromissos (TC) para ser monitorado?

- 11) Um termo é monitorado, dentre outros fatores, para verificar a execução do recurso repassado, assim o monitoramento dos termos elegíveis, durante a execução, acontece com que periodicidade?

- 12) Pelos valores observados nos TC tem-se uma noção do volume de recurso investido, (considerando o universo de termos vigentes) a forma como a Comap realiza o monitoramento condiz com o investimento realizado?

- 13) Sobre sua experiência com o monitoramento (desempenho da atividade no setor): Passou por alguma capacitação para isso, por iniciativa da gestão?

- 14) Existe em qualquer nível alguma exigência ou preocupação por parte da gestão/coordenação neste sentido (com a capacitação/reciclagem para as atividades?)

- 15) Como você vê a comunicação entre os setores envolvidos no monitoramento? Outras coordenações da diretoria (CGPES por exemplo, Acompanhamento e monitoramento de ações do PAR). Acha válida essa comunicação?
- 16) Em uma visita *in loco*, realizada cumprindo o plano de monitoramento, ela se concentra em que pontos ou aspecto do processo? (Aquisição, nos pagamentos, na distribuição, estoques, em tudo?). (Poderia descrever este processo da visita in loco, tudo que é feito antes durante e depois)
- 17) Posteriormente é gerado um relatório de monitoramento, consignando informações pertinentes a situação encontrada. Uma vez confeccionado este relatório qual é o encaminhamento dado? Que tipo de tratamento que é dado a estas informações?
- 18) Já participou de alguma tratativa neste sentido, propor soluções ou providencias? Expor seu ponto de vista acerca da situação monitorada? Discutiu-se resultados e providências?
- 19) Na sua opinião, um monitoramento efetivo das ações poderia mudar o cenário, como por exemplo de sucessivas prorrogações, desvios e contribuir para melhorar/aperfeiçoar a política (o PAR)? Alguma sugestão?
- 20) O monitoramento que é realizado pela Comap contribui, na sua opinião, de que forma para a melhorar a política PAR?

Aos coordenadores: CGIMP

1. Identificação: nome, tempo na coordenação/FNDE e cargo.
2. Data:
3. Hora:
4. Local:
5. Entrevistado:
6. Data de entrada no FNDE:
7. Data de lotação na unidade/na função em que ocupa ou ocupou:

Quando monitoramento e avaliação estão se tornando ferramentas importantes em diversas áreas, especialmente da ação pública, no sentido de proporcionar melhorias na política pública, e a informação/comunicação passa a ser essencial nesta atividade e para a finalidade que se propõe, pergunto:

8. A Comap existe? Com que configuração e atribuições?
9. Existe compartilhamento/troca de informações entre as coordenações (Cgpes e Cgimp) no tocante ao monitoramento realizado pelas duas coordenações? Existiu em algum tempo?

Se sim, utiliza de alguma forma estas informações, para subsidiar alguma das atividades desenvolvidas no Setor/Coordenação?

(Se não) vc entende que o compartilhamento de informações poderia ocasionar melhores resultados a partir de um esforço conjunto para melhoria de todo o processo (do acompanhamento)?

10. Pelos valores observados nos TC tem-se uma noção do volume de recurso investido (em educação) via PAR, (considerando o universo de termos vigentes) a forma como a Comap realiza o monitoramento condiz com o investimento realizado?
11. O monitoramento que é realizado pela Comap contribui, na sua opinião, de que forma para a melhorar a política PAR?

Aos coordenadores: CGPES

1. Identificação: nome, tempo na coordenação/FNDE e cargo.
2. Data:
3. Hora:
4. Local:
5. Entrevistado:
6. Data de entrada no FNDE:
7. Data de lotação na unidade/na função em que ocupa ou ocupou:
8. Como é o monitoramento feito pela Cgpes?
9. Existe compartilhamento/troca de informações entre as coordenações (Cgpes e Cgimp) no tocante ao monitoramento realizado pelas duas coordenações? Existiu em algum tempo?
10. O monitoramento que é realizado pela Comap contribui, na sua opinião, de que forma para a melhorar a política PAR?
11. Com relação às ações propostas por estados e municípios via PAR, o que é considerado para a aprovação ou não aprovação desse projeto?
12. Decorrido certo prazo do repasse de recurso e observa-se que determinado município ou estado não está executando o recurso, a Cgpes o diligência para esclarecer da situação, qual providencia é tomada nesse sentido?

APÊNDICE 3



Universidade de Brasília
Faculdade UnB Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

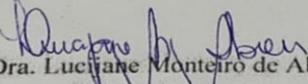
TÉRMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL

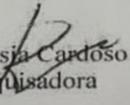
Sr. Coordenador-geral da Coordenação-geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (Cgimp),

A Universidade Federal de Brasília – UnB, neste ato representada pela orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – UnB, Profª. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu, apresenta a aluna **Rita de Cassia Cardoso da Mota**, atualmente em fase de desenvolvimento da pesquisa intitulada “O Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR): Um Estudo das Ações de Aquisição de Mobiliários Escolares e Equipamentos” e solicita autorização para coleta de dados junto aos especialistas e técnicos da Coordenação-geral, se valendo de entrevistas semiestruturadas, sem quaisquer danos ou custos para a instituição, e para publicação após a sua conclusão prevista para outubro de 2022 na biblioteca Central da UnB.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

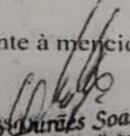
Brasília-DF, 14/07/2022


Prof. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu
Orientadora


Rita de Cassia Cardoso da Mota
Pesquisadora

Brasília-DF, / /2022

Autorizo a realização da coleta de dados referente à mencionada pesquisa.


Olimpio Durães Soares
Coordenador-geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais - Cgimp

ANEXO 1

TERMO DE COMPROMISSO - PAR – Mobiliário e equipamentos Proinfância

EXTRATO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR					
IDENTIFICAÇÃO DO ENTE FEDERADO					
01 - PROGRAMA(S) PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS				02 - EXERCÍCIO 2016	
03 - Nº PROCESSO 23400000371201650					
04 - NOME DA PREFEITURA PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO PAULO				05 - N.º DO CNPJ 46.395.000/0001-39	
06 - ENDEREÇO VIADUTO DO CHÃ, 15 15 - CENTRO		07 - MUNICÍPIO São PAULO		08 - UF SP	
IDENTIFICAÇÃO DO(A) PREFEITO(A)					
09 - NOME RICARDO LUIS REIS NUNES				10 - CPF 088.930.258-84	
DADOS DA OBRA ATENDIDA					
ID OBRA ATENDIDA	Nº PROCESSO DA OBRA ATENDIDA	Nº CONVÊNIO/ANO DA OBRA ATENDIDA		SUBAÇÃO	
1009653	23400015557201361	/		4.2.11.3	
1009653	23400015557201361	/		4.2.11.6	
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS					
SUBAÇÃO	TIPO	TIPO DE SUBAÇÃO	METAS QUANTITATIVAS	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
4.2.11.3	POLTRONA INDIVIDUAL ESTOFADA - PO (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	4	R\$ 430,00	R\$ 1.720,00
4.2.11.3	ARMÁRIO ALTO EM AÇO COM DUAS PORTAS DE ABRIR - AM4 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	4	R\$ 550,49	R\$ 2.201,96
4.2.11.3	ARMÁRIO ROUPEIRO EM AÇO COM 12 PORTAS - AM2 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	4	R\$ 620,00	R\$ 2.480,00
4.2.11.3	BALANÇO DE 4 LUGARES COM ESTRUTURA PRINCIPAL EM AÇO CARBONO - BA (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	1	R\$ 1.004,00	R\$ 1.004,00
4.2.11.3	BANCO RETANGULAR MONOBLOCO - B1 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	12	R\$ 424,26	R\$ 5.091,12
4.2.11.3	BERÇO COM COLCHÃO - BÇ1 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	16	R\$ 679,00	R\$ 10.864,00
4.2.11.3	CADEIRA ALTA PARA ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS - C1 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	6	R\$ 142,00	R\$ 852,00
4.2.11.3	CADEIRA FIXA COM BRAÇOS - C7 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	10	R\$ 77,00	R\$ 770,00
4.2.11.3	CADEIRA GIRATÓRIA COM BRAÇOS - C6 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	4	R\$ 203,98	R\$ 815,92
4.2.11.3	CASINHA DE BONECA MULTICOLORIDA EM POLIETILENO - CS (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	1	R\$ 1.803,00	R\$ 1.803,00
4.2.11.3	CONJUNTO COLETIVO TAMANHO 01 - CJC-01 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	16	R\$ 550,00	R\$ 8.800,00
4.2.11.3	CONJUNTO DE COLCHONETE PARA REPOUSO (4 UNIDADES) - CO3 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	12	R\$ 505,00	R\$ 6.060,00
4.2.11.3	CONJUNTO DE COLCHONETE PARA TROCADOR (3 UNIDADES) - CO2 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	2	R\$ 289,00	R\$ 578,00
4.2.11.3	CONJUNTO PARA ALUNO TAMANHO 01 - CJA-01 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	24	R\$ 199,50	R\$ 4.788,00

4.2.11.3	CONJUNTO PARA ALUNO TAMANHO 03 - CJA-03 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	24	R\$ 184,00	R\$ 4.416,00
4.2.11.3	CONJUNTO PARA PROFESSOR - CJP-01 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	4	R\$ 245,00	R\$ 980,00
4.2.11.3	ESCORREGADOR COM RAMPA E UMA ESCADA DE DEGRAUS EM POLIETILENO - ES (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	1	R\$ 219,99	R\$ 219,99
4.2.11.3	GANGORRA COM MANOPLAS DUPLAS EM POLIETILENO - GA (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	1	R\$ 150,00	R\$ 150,00
4.2.11.3	GIRA-GIRA OU CARROSEL - CR (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	1	R\$ 650,00	R\$ 650,00
4.2.11.3	MESA DE REUNIÃO - M7 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	1	R\$ 269,29	R\$ 269,29
4.2.11.3	MESA DE TRABALHO EM TAMPO ÚNICO - M6 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	4	R\$ 359,50	R\$ 1.438,00
4.2.11.3	MESA RETANGULAR MONOBLOCO - M1 (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	6	R\$ 760,32	R\$ 4.561,92
4.2.11.3	TÚNEL LUDICO EM POLIETILENO - TL (PROINFÂNCIA)	MOBILIÁRIO	1	R\$ 1.760,00	R\$ 1.760,00
4.2.11.6	BATEDEIRA PLANETÁRIA 20 LITROS - BT2 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 3.700,00	R\$ 3.700,00
4.2.11.6	APARELHO DE AR CONDICIONADO SPLIT 12000 BTUS - AR3 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	2	R\$ 1.159,99	R\$ 2.319,98
4.2.11.6	APARELHO DE AR CONDICIONADO SPLIT 18000 BTUS - AR2 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	2	R\$ 1.830,00	R\$ 3.660,00
4.2.11.6	BALANÇA DIGITAL 15 KG - BL1 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 604,50	R\$ 604,50
4.2.11.6	BALANÇA PLATAFORMA 150KG - BL2 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 769,99	R\$ 769,99
4.2.11.6	BATEDEIRA PLANETÁRIA 5 LITROS - BT1 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 1.400,00	R\$ 1.400,00
4.2.11.6	BEBEDOURO ELÉTRICO CONJUGADO COM DUAS COLUNAS - BB1 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	5	R\$ 1.097,50	R\$ 5.487,50
4.2.11.6	ESPREMEDOR DE FRUTAS CÍTRICAS - EP (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 240,32	R\$ 240,32
4.2.11.6	FOGÃO 04 BOCAS DE USO DOMÉSTICO - FG2 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 305,67	R\$ 305,67
4.2.11.6	FOGÃO INDUSTRIAL 06 BOCAS - FG1 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 1.482,33	R\$ 1.482,33
4.2.11.6	FORNO DE MICROONDAS 30 L - MI (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	2	R\$ 319,05	R\$ 638,10
4.2.11.6	FREEZER VERTICAL - FZ (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 2.589,33	R\$ 2.589,33
4.2.11.6	GELADEIRA DE USO DOMÉSTICO FROSTFREE - RF2 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	2	R\$ 1.464,00	R\$ 2.928,00
4.2.11.6	GELADEIRA VERTICAL INDUSTRIAL 4 PORTAS - RF1 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 4.005,00	R\$ 4.005,00
4.2.11.6	LIQUIDIFICADOR INDUSTRIAL 8L - LQ1 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 760,00	R\$ 760,00
4.2.11.6	LIQUIDIFICADOR SEMI-INDUSTRIAL 2 LITROS - LQ2 (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	3	R\$ 644,40	R\$ 1.933,20
4.2.11.6	MÁQUINA DE LAVAR ROUPA CAPACIDADE DE 8 KG - MQ (MODELO PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 1.034,98	R\$ 1.034,98
4.2.11.6	MIXER DE ALIMENTOS - MX (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 122,34	R\$ 122,34
4.2.11.6	PROCESSADOR DE ALIMENTOS/CENTRÍFUGA (DOMÉSTICO) - MT (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 500,00	R\$ 500,00
4.2.11.6	PURIFICADOR DE ÁGUA - PR (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	3	R\$ 729,90	R\$ 2.189,70
4.2.11.6	MÁQUINA DE LAVAR LOUCAS INDUSTRIAL TIPO MONOCÂMARA - LV (PROINFÂNCIA)	EQUIPAMENTOS	1	R\$ 10.200,00	R\$ 10.200,00

TOTAL GERAL		192	R\$ 47.034,63	R\$ 109.144,14
11 – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRO				
Mês INICIAL: 11/2016		Mês FINAL: 04/2023		
EMPENHOS				
SUBAção	NÚMERO	VALOR		
4.2.11.3	2016NE652585	R\$ 62.273,20		
4.2.11.6	2016NE652592	R\$ 46.870,94		
TOTAL EMPENHO		R\$ 109.144,14		
12 – ETAPAS OU FASES (SE HOVER)				