

4. PRODUTO TÉCNICO

O objetivo geral desta pesquisa é verificar a contribuição do Proinfância para o aumento do número de matrículas na Educação Infantil e está comprovado que o Programa tem essa potencialidade, conforme resultados explicitados no capítulo anterior. Diante disso, resta ainda a apresentação de um produto técnico que deverá ser encaminhado ao FNDE, como exigência do curso de mestrado profissional.

Para alcançar o objetivo geral proposto, esta pesquisa desenvolveu um indicador para mensurar o impacto da política pública analisada, considerando alguns cenários escolhidos. Nesse sentido, estabeleceu-se uma relação entre o I_t e o IVS, elaborado pelo Ipea, além de análises do impacto do Proinfância nas diferentes regiões geográficas brasileiras. Como resultado, pode-se concluir que embora os municípios com alto IVS tenham maiores dificuldades para implementar o Proinfância, as entidades nessa condição de vulnerabilidade, quando contempladas pelo Programa apresentam avanços no I_t em percentuais maiores que aqueles que não se encontram em situação vulnerável.

Considerando que o Proinfância é uma política pública elaborada e financiada pelo Governo Federal e implementada pelos Estados e Municípios; que o Programa contribui para o aumento de matrículas na Educação Infantil; considerando as dificuldades técnicas de execução por parte dos entes beneficiados; a atual escassez de recursos orçamentários e financeiros para a realização de novos financiamentos e para a manutenção das pactuações anteriores; considerando, ainda, o número expressivo de cancelamentos de obras já avençadas – que representam 21% do total pactuado até agora – este produto apresenta uma proposta de melhoria na implementação do Programa, sopesando as dificuldades encontradas pelas entidades corresponsáveis, direta ou indiretamente, pela ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil como prevê a Meta 1 do PNE.

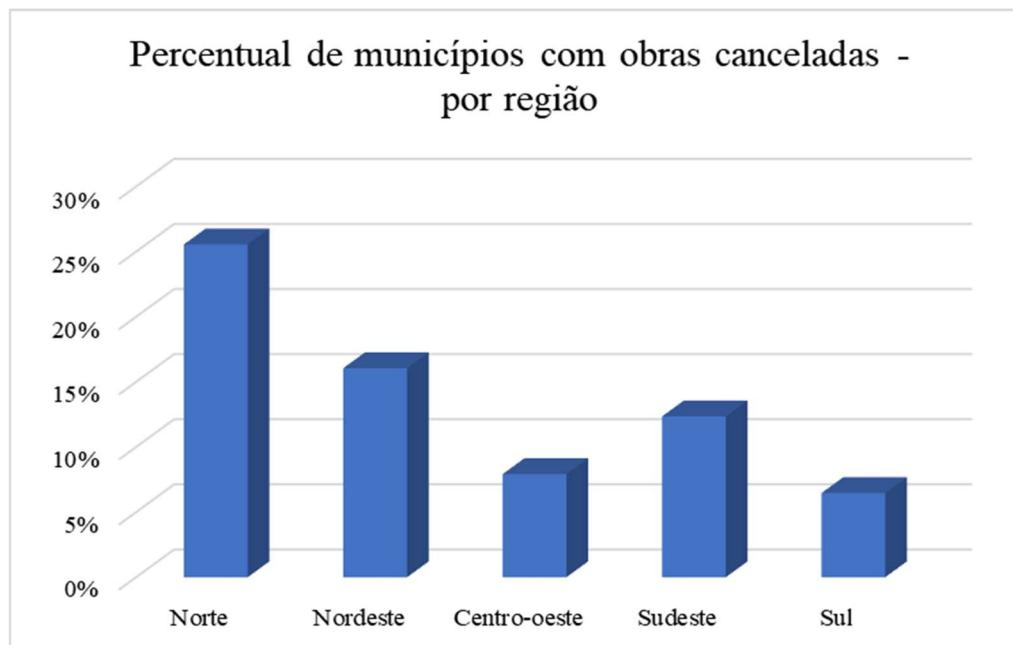
A proposta de melhoria baseou-se nas informações sobre a execução do Programa, especialmente, sobre o número de cancelamento das unidades já acordadas. Os dados retirados do Simec apresentam, resumidamente, os seguintes dados de execução do Programa, no período entre 2007 e 2018: 8.867 creches e pré-escolas de Proinfância foram pactuadas e deste total, por diversos motivos, 1.870 foram canceladas e apenas 4.005 estão concluídas. O elevado número de unidades que foram pactuadas e, por

diversas razões, foram canceladas pode ser um indicativo de que há um problema significativo na implementação da política pública e, consequentemente, uma oportunidade de melhoria. A pontuação de unidades que posteriormente foram canceladas comprometeu o orçamento do exercício com empenho dos recursos, a capacidade técnica e operacional do FNDE, distorceu os dados de atendimento do Programa, bem como gerou uma falsa expectativa de atendimento para a população.

De acordo com os dados extraídos do Simec 98,5% das unidades canceladas não havia nem mesmo iniciado a execução da obra. A partir desses dados, podemos inferir algumas causas para o cancelamento das unidades, tais como: falta de comprovação da dominialidade do terreno em que a obra seria realizada, não cumprimento dos requisitos de dimensões mínimas do terreno ou de sua localização e, ainda, dificuldades para a realização do processo licitatório para a contratação da empresa que realizará a obra, por exemplo. As 1.870 unidades canceladas estão distribuídas em 723 municípios, da seguinte maneira: 115 na Região Norte, 288 no Nordeste, 37 no Centro-Oeste, 206 no Sudeste e 77 no Sul.

O Gráfico 16 apresenta o percentual de obras canceladas, ante ao total de municípios por região geográfica.

Gráfico 16 – Percentual de municípios com obras canceladas – por região.

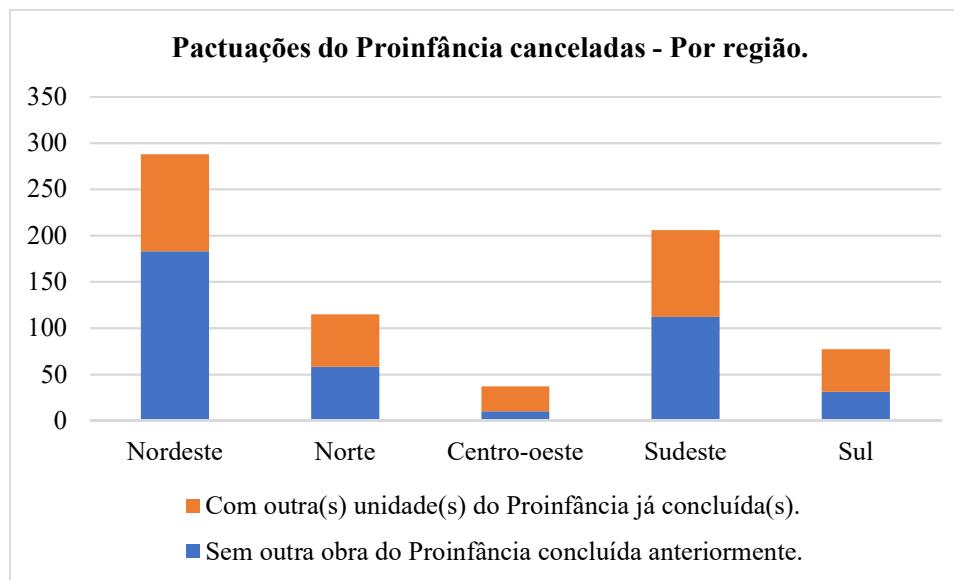


Fonte: Elaboração da autora (2019). Dados do Simec e do IBGE.

O Gráfico 16 demonstra que, percentualmente ao total de municípios da região, as Regiões Norte e Nordeste são as que mais tiveram obras canceladas, seguidas da Região Sudeste. Considerando que a capacidade operacional dos municípios e estados para a execução do Proinfância é determinante para a implementação desta política pública, outro recorte foi realizado.

Verificou-se entre os municípios que tiveram obras canceladas, em quantos deles já havia alguma obra do Proinfância concluída. Atendendo a esse critério, foram encontrados 329 municípios, assim distribuídos: 57 na Região Norte, 105 no Nordeste, 27 no Centro-oeste; 94 no Sudeste e 46 no Sul. Outro grupo foi formado pelos municípios que tiveram obras pactuadas e canceladas e que não apresentam dados de nenhuma outra unidade do Proinfância concluída. Com essas características foram encontrados 394 municípios: 183 na Região Nordeste, 58 no Norte, 10 no Centro-oeste, 112 no Sudeste e 31 no Sul.

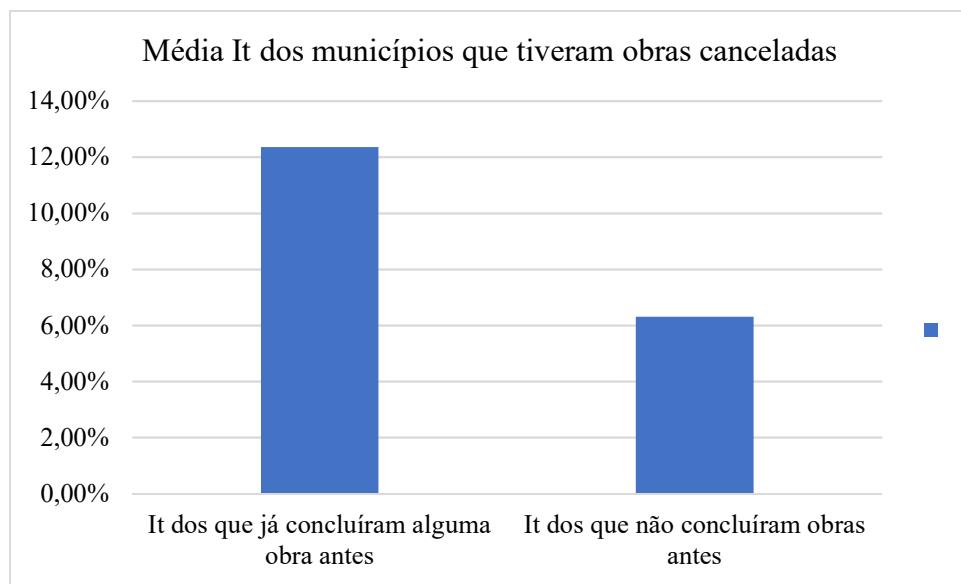
Gráfico 17 – Municípios que tiveram obras canceladas por região geográfica.



Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

Quando essa mesma análise, no âmbito dos municípios que tiveram obras canceladas, leva em consideração o I_t dos municípios que já concluíram outra unidade do Proinfância e aqueles que não concluíram nenhuma obra do Programa anteriormente, temos os dados apresentados na representação abaixo.

Gráfico 18 –Média do It dos municípios com obras canceladas.



Fonte: Elaboração da autora (2019).

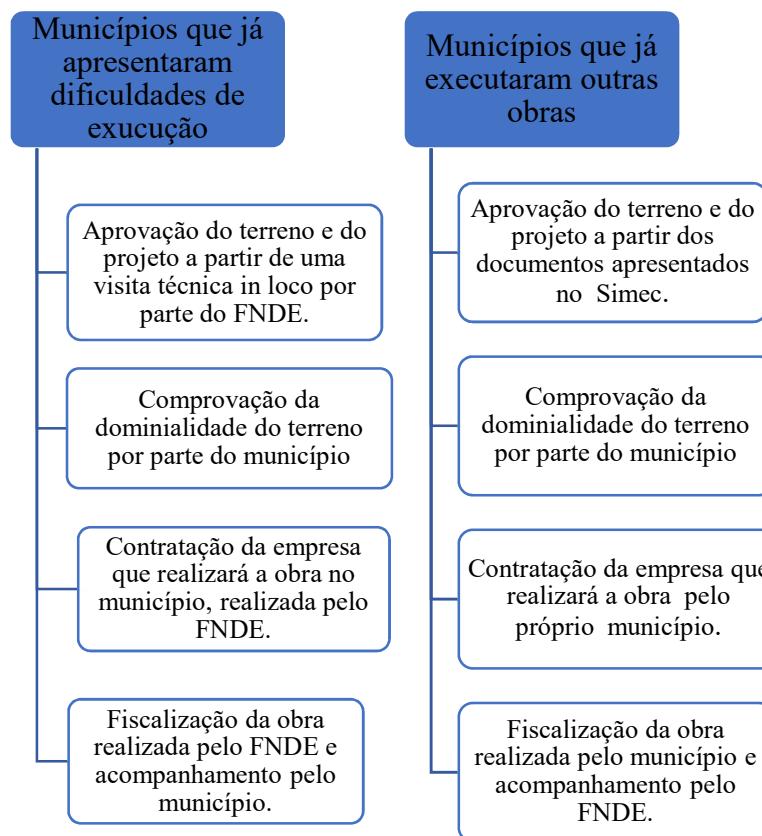
Diante dos dados apresentados, pode-se fazer algumas considerações sobre a execução do Programa. Mais uma vez, verifica-se a importância da política pública para o aumento no número de matrículas na Educação Infantil, pois os municípios que concluíram unidades do Proinfância tiveram um crescimento maior que aqueles que não conseguiram efetivar suas pactuações e transformá-las em unidades aptas para a abertura de novas matrículas. Por outro lado, verifica-se que aqueles municípios que não conseguiram implementar a política carecem de um suporte diferenciado por parte do FNDE para que possam lograr êxito na execução do que foi pactuado.

O que se propõe é que o Proinfância possa ser implementado de forma a atender as necessidades e fragilidades dos municípios mais carentes, pelos dados apresentados, especialmente aqueles das Regiões Norte, Nordeste e Sudeste que apresentaram dificuldades em implementar as unidades anteriormente pactuadas. Essa proposta de atendimento diferenciado de acordo com a capacidade do município pode ser implementada, inclusive, quando do financiamento de outras obras na área de educação, como para a construção de escolas de ensino fundamental, de ensino médio e escolas técnicas, por exemplo.

Assim, o Proinfância, neste caso, ou outra política pública educacional, passaria a ter uma configuração diferenciada de implementação a partir da capacidade técnica e operacional demonstrada anteriormente pelo município, seja pela conclusão de obras do

Proinfância ou de outras unidades escolares já financiadas pelo FNDE, que possui mais de 20.000 obras pactuadas, entre concluídas e em andamento. Dessa forma, haveria basicamente duas formas de implementação, explicitadas resumidamente de acordo com o fluxo abaixo:

Figura 7 – Proposta de alteração na implementação do Proinfância.



Fonte: Elaboração da autora (2019).

A proposta acima apresenta, de forma bastante resumida, dois fluxos de implementação do Proinfância, diferenciados pela capacidade de implementação dos entes beneficiados. Nesta sugestão, o que diferencia esses grupos é ter implementado ou não outra unidade, tendo em vista o impacto no I_t , mas o critério a ser seguido pode ser outro, como o IVS do Ipea, por exemplo. O que se recomenda é que se adotem metodologias diferenciadas de execução, levando em consideração a capacidade dos entes beneficiados e, não menos importante, a capacidade de assistência técnica e de execução do próprio FNDE, pois o normativo vigente que regulamenta o Programa não contempla essa diferenciação e, caso essa proposta fosse implementada, deveria ser alterado.

Trata-se de um exemplo dos possíveis usos que a análise do resultado do indicador criado nesta pesquisa pode oferecer para o aperfeiçoamento da política pública educacional, mais especificamente para o Proinfância.