

## Gestão Pública do Programa Proinfância no Brasil: a participação dos *stakeholders* em obras pactuadas que utilizaram a Metodologia Inovadora

Ana Paula Flores Peres<sup>1</sup>,  
Lúcio de Medeiros Ruiz<sup>2</sup>,  
Dra. Dalva Maria Righi Dotto<sup>3</sup>,

### RESUMO

O objetivo deste estudo consiste na verificação dos *stakeholders* que atuaram na gestão do processo de implementação do Programa Proinfância a partir da utilização da Metodologia Inovadora (MI), vislumbrando a participação e a interação dos atores envolvidos e considerando as particularidades que assinalaram a implementação dessa política pública brasileira. Com utilização de uma abordagem qualitativa, por meio de levantamento bibliográfico e documental, foram analisadas as fases do processo de execução do referido Programa. Os resultados apontam que, do total de 1345 pactuadas, somente foram concluídas 128 obras no Brasil, que as responsabilidades dos *stakeholders* envolvidos são divididas dentre as etapas da implementação em diferentes instâncias governamentais e, que seus papéis, são considerados relevantes na execução desta política pública.

Palavras-chave: *Stakeholders*; Programa Proinfância; Sistemas Construtivos Inovadores - SCI.

### ABSTRACT

The objective of this study is to verify the stakeholders who acted in the management of the process of implementing the Proinfância Program based on the use of the Innovative Methodology (IM), envisioning the participation and interaction of the actors involved and considering the particularities that marked the implementation of this Brazilian policy public. Using a qualitative approach, through a bibliographic and documentary survey, the phases of the process of executing that Program were analyzed. The results show that, of the total of 1345 agreements, 128 works were concluded in the Brazil, that the responsibilities of the stakeholders involved are divided among the stages of implementation in different governmental instances and that their relevant roles in the execution of this public policy.

Keywords: *Stakeholders*; *Proinfância Program*; *Innovative Construction Systems-SCI*.

## 1 INTRODUÇÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em 2007, representou a intenção de ampliar a oferta de vagas para atendimento da educação infantil, através do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. A primeira fase do Programa foi denominada Pré

---

<sup>1</sup> Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade da Região da Campanha - URCAMP. Atuou como arquiteta e urbanista na Prefeitura de Sant’Ana do Livramento na qual implantou e fiscalizou as obras do Programa Proinfância no município. Especialista em Gestão Pública pela UFSM, atuou como docente da rede estadual de ensino do RS e administra escritório próprio de Arquitetura. E-mail: arqta.anapfperes@gmail.com

<sup>2</sup> Graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Primeiro estágio feito no Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem e o segundo na Prefeitura Municipal de Santa Maria. Ensino Fundamental e Médio no Colégio Marista Santa Maria. Mestrando no curso de Gestão de Organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

<sup>3</sup> Graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (1981), mestrado (1999) e doutorado (2006) em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professora associada da Universidade Federal de Santa Maria no Curso de Turismo e no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas. Experiência na área de Administração, com ênfase em Marketing, com atuação principalmente nos seguintes temas: comportamento do consumidor, marketing, desenvolvimento regional, gestão e planejamento, com ênfase na gestão pública e turismo.

– PAC e compreendeu o período de 2007 a 2011, utilizando a técnica construtiva convencional, de alvenaria de tijolos e concreto; a segunda fase, chamada de PAC2<sup>4</sup>, com previsão para ser realizada entre 2011 e 2014, alterou a técnica para a utilização de Sistemas Construtivos Inovadores, através da Metodologia Inovadora, assim denominada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE / MEC. O incremento de cerca de R\$ 7,6 bilhões na construção de creches, visava até 2014, a construção de seis mil unidades de educação infantil em todo o território nacional. Formatando assim, uma das mais importantes ações do governo federal brasileiro para ampliar a rede de ensino infantil; visando não repetir o baixo número de creches concluídas na fase Pré – PAC. Nesta segunda fase do Programa, o governo federal disponibilizou assistência técnica e financeira aos municípios para a construção de creches e aquisição de equipamentos para as mesmas, com a utilização da Metodologia Inovadora (REZENDE, 2013).

Embora tendo o intuito de propiciar avanços na construção de creches, o uso de MI também não significou resultados promissores em termos de quantidade de creches construídas e entregues para a utilização, conforme previsto no período determinado. De acordo com o SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - atualmente no Rio Grande do Sul apenas 5,88% das creches, que utilizaram a MI como técnica construtiva, apresentam a situação de concluídas (SIMEC, 2020).

Considerando a relevância do Programa Proinfância na área de educação infantil brasileira e o número reduzido de obras concluídas, especialmente na etapa em que foi utilizado o MI, este estudo tem o objetivo de verificar os principais *stakeholders* que atuaram na gestão e acompanhamento do processo de implementação do Programa.

Especificamente, Freeman (1984) relata que os *stakeholders* são os indivíduos ou grupos que podem afetar ou serem afetados no processo de alcançar os objetivos de uma dada organização. O presente estudo, qualitativo e exploratório, utilizou levantamento bibliográfico e pesquisa documental para embasar as informações relacionadas à teoria referente aos *stakeholders*, ao histórico, as etapas do processo e os respectivos responsáveis do Programa Proinfância; vislumbrando a participação e a interação dos atores envolvidos no referido Programa e suas respectivas responsabilidades.

A coleta de dados foi realizada em livros, estudos anteriores e através de documentos publicados pelo MEC e pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU. Também foram realizadas entrevistas com executores do Programa em nível municipal, com o objetivo de obter suas opiniões em relação às responsabilidades imputadas aos Municípios em que houve implantação de creches com as verbas da referida política pública.

## **2 O PROGRAMA PROINFÂNCIA**

Visando a universalização de vagas para atendimento das metas, do Programa Nacional de Educação - PNE brasileiro, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância

---

<sup>4</sup> Programa do governo federal com a missão de promover o crescimento do país por meio de investimentos e estímulo à economia.

(BRASIL, 2019a). Instituído em 2007, considerado como ação primordial de infra-estrutura educacional, o FNDE adotou projetos padrões com parâmetros técnicos de implantação definidos pela autarquia (ALMEIDA, 2018). Na primeira fase, denominada de Pré-PAC, com uso de construção das creches/escolas pelo modelo tradicional de alvenaria, 39,68% das obras previstas não foram concluídas, sendo que, as principais dificuldades apontadas para o baixo percentual de obras iniciadas e/ou concluídas foram: o baixo ritmo de execução; a paralisação de serviços; as adversidades climáticas; entre outras (REZENDE, 2013).

A partir de 2011, ocorreu a alteração do formato do Programa Proinfância pelo governo federal, quando, o mesmo, foi incluído na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, em que as Metodologias Inovadoras foram introduzidas como técnica construtiva, efetivando-se como a sua mais importante ação. O Programa recebeu incrementos de recursos e, novas metas foram traçadas para ampliar e atender a educação infantil (REZENDE, 2013). A proposta de utilização das Metodologias Inovadoras, teve como objetivos dar celeridade à construção de novas unidades de educação infantil mediante agilidade do processo de licitação, com a garantia de qualidade da edificação, tempo e custo reduzido de execução, bem como a sustentabilidade da obra (BRASIL, 2019b).

Segundo o Ministério da Educação, instituição ao qual o Proinfância está vinculado, as vantagens em adotar Metodologias Inovadoras incluiriam: (a) agilidade e qualidade no processo licitatório, com a utilização do Regime Diferenciado de Contratação – RDC por meio de pregão eletrônico para um Registro de Preços Nacional. Através da adesão pelo município, o mesmo geraria economia de tempo; de recursos técnicos e financeiros; (b) menor preço, referente ao processo de pregão ao qual o preço é estipulado por lotes; (c) agilidade na construção, pois a maioria dos componentes seriam produzidos em fábricas e, no canteiro de obras, ocorreria somente a montagem do sistema, acarretando com isso a redução de prazos; (d) qualidade da construção, decorrentes da industrialização e ensaio técnico dos materiais, sendo certificados por institutos de qualidade como o Instituto Falcão Bauer e Inmetro; (e) limpeza e sustentabilidade da obra, uma vez que, os sistemas construtivos ditos “secos”, promovem um canteiro de obras mais limpo, sem resíduos e sem desperdícios (BRASIL, 2019c).

Segundo o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº80 – Implantação de Escolas para Educação Infantil, o Programa Proinfância é uma das políticas públicas prioritárias do MEC. Teve como objetivo a correção de disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino, assim como a adequação da rede física escolar de educação infantil às condições ideais de ensino-aprendizagem. Em sua segunda fase, através da Metodologia Inovadora, foi implementado em todo o Brasil, trazendo assim inovação ao modelo de obra pública devido à rapidez de conclusão, custo reduzido e qualidade de materiais (BRASIL, 2017).

### **3 OS STAKEHOLDERS**

De acordo com Rego e Junior (2017), os primeiros estudos sobre *stakeholders* surgiram com Freeman, em 1984 e eram ligados às teorias de estratégia. Freeman (1984, p.46) os define como “grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pelo alcance dos propósitos de uma organização”. O termo *stakeholder* refere-se a pessoas ou grupos de pessoas que

possuam uma demanda legítima sobre a empresa (FREEMAN, 1984; PEARCE, 1982), sendo que “essa legitimidade é determinada por meio da existência de uma relação de troca entre ambiente e organização” (HILL, JONES, 1992, p. 133). Além disso, segundo Donaldson e Preston (1995), a palavra *stakeholder* foi inicialmente utilizada na área de administração em um memorando interno do *Stanford Research Institute* (SRI), em 1963, onde a conceituação inicial era designar todas as áreas, sem que a empresa deixasse de existir (BOAVENTURA *et. al.*, 2008).

Todavia, para Barakat *et. al.* (2016) o termo legitimidade precisa de uma definição mais contundente, em relação à teoria dos *stakeholders*. Para Santana (2012) há diferenciações quando o termo legitimidade refere-se à legitimidade da organização frente os *stakeholders* ou à legitimidade da organização da empresa. Com o passar do tempo, a legitimidade organizacional pode se alterar devido às práticas deixarem de ser legítimas frente aos atores envolvidos e a sociedade; essa ocorrência se dá em virtude da alteração de valores, regulamentações e, até mesmo, de inovações tecnológicas (ALAKENT e OZER, 2014).

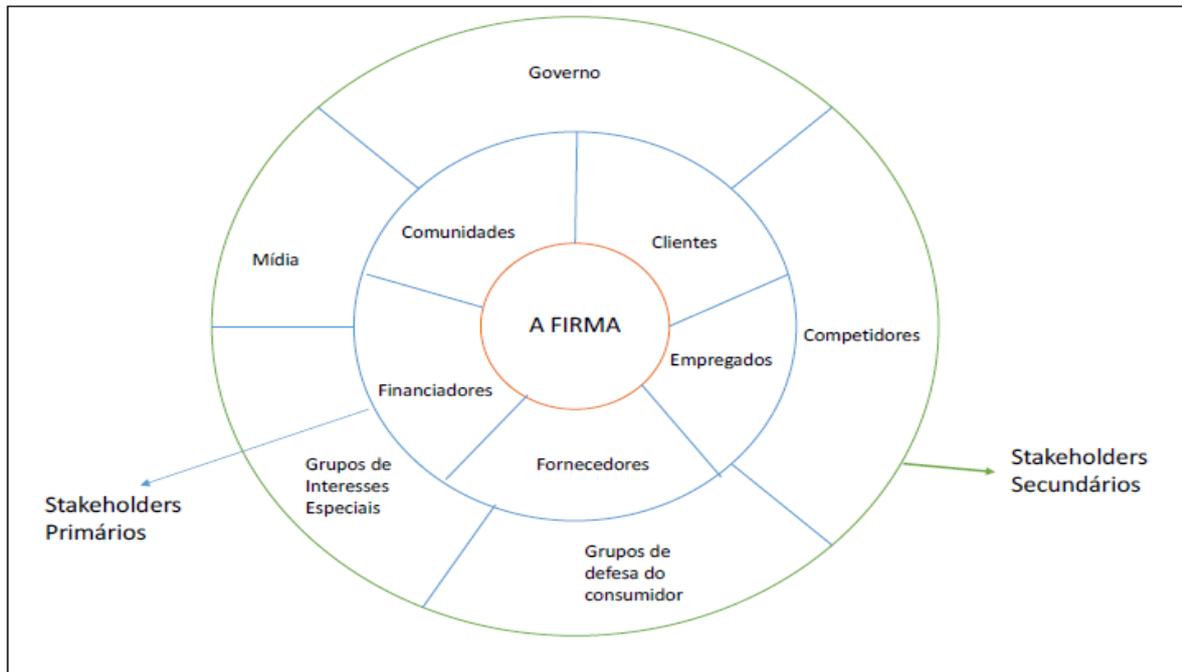
Greenwood (2001) mostra inúmeros tipos de qualificações que têm a possibilidade de serem elaboradas para caracterizar os *stakeholders* como sendo: (a) primários ou secundários; (b) donos de capital ou não; (c) de aspectos intangíveis ou tangíveis; (d) donos de recursos ou dependentes dos recursos; e, (e) de relacionamento voluntário ou involuntário.

Considerando a qualificação primária e secundária, os primários são aqueles que sem sua constante atuação a organização não sobreviverá. Eles oferecem a infraestrutura, o mercado, as leis e regulamentações que devem ser obedecidas, para quem os impostos e outras taxas são devidos e são corriqueiramente os acionistas, investidores, funcionários, consumidores, fornecedores e governo (CLARKSON, 1995). Já os *stakeholders* secundários são definidos por Clarkson (1995) como aqueles que levam/afetam ou são levados / afetados pela organização, porém não são primordiais para sobreviver, podendo invariavelmente causar determinado tipo de prejuízo ou benefício via *stakeholders* primários. A mídia é um exemplo, pois pode mobilizar a opinião pública a favor ou contra o desempenho da empresa.

Neste escopo Freeman (1984) elaborou um modelo simplificado, apresentado na Figura 1, em que se encontra todo o ambiente de uma organização e demonstrou a posição de cada *stakeholder* e sua definição com as denominações de *stakeholder* primário e secundário. Para o autor os *stakeholders* primários são representados por comunidade, clientes, empregados, financiadores e fornecedores e os secundários por governos, competidores, mídia, grupos de interesses especiais e grupos de defesa de consumidores.

Também Wood (1990) corrobora a composição dos *stakeholders* composta de duas partes: os primários (funcionários, clientes, concorrentes, fornecedores e proprietários) e os secundários (governo doméstico, governo internacional, imprensa, comunidade, ONGs, instituições financeiras, grupos ambientalistas, analistas financeiros).

Figura 1: Gestão de *stakeholders*.



Fonte: Traduzido de Freeman (1984; 2007)

Sob outra perspectiva, a qualificação dos grupos de *stakeholders*, para Mitchell *et. al.* (1997), é realizada considerando três atributos: poder, legalidade e urgência, ou seja, o poder que a parte interessada possui para influenciar a organização, que pode ser normativo, coercitivo ou utilitário; a legalidade da relação da parte interessada com a organização; e a urgência, em termos de tempo, das demandas dos *stakeholders* em relação à organização. Para os autores, existem partes interessadas que são percebidas como possuindo poder, mas sem legitimidade, também, partes interessadas sem poder, porém com legitimidade.

Após a qualificação dos *stakeholders*, segundo Gomes (2005), é necessário aprofundar as reflexões sobre os relacionamentos necessários ou existentes entre uma organização, as pessoas, os grupos e/ou outras organizações num ambiente de interação. No setor público e, mais especificamente, na efetivação de políticas públicas, para Marques (2007) além da qualificação e dos relacionamentos é importante incluir a necessidade de reflexão sobre a identificação das responsabilidades. Para o autor:

Um quadro efectivo requer a clara identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholder's* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados (*outcomes*).

A importância da qualificação dos *stakeholders*, de acordo com critérios e padrões, e, também, identificação de suas responsabilidades justifica-se pela sua relevância na atuação da organização, considerando que os *stakeholders*, conforme Freeman (1984), são os atores (indivíduos ou grupos de indivíduos) que, no intuito de alcançar os objetivos de uma organização, interferem no processo ou são afetados pelo mesmo.

## **4 A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA E A PARTICIPAÇÃO DOS STAKEHOLDERS**

### 4.1 Dados referentes a implantação do Programa Proinfância na fase 2 - PAC2

De acordo pesquisa feita no portal do SIMEC, na página Transparência Pública - Obras FNDE, o montante de obras pactuadas, referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento PAC2, que utilizaram a Metodologia Inovadora-MI como técnica construtiva no Programa Proinfância foi de 1.345, com apenas 128 obras concluídas em todo o Brasil até final de 2019 (SIMEC, 2020).

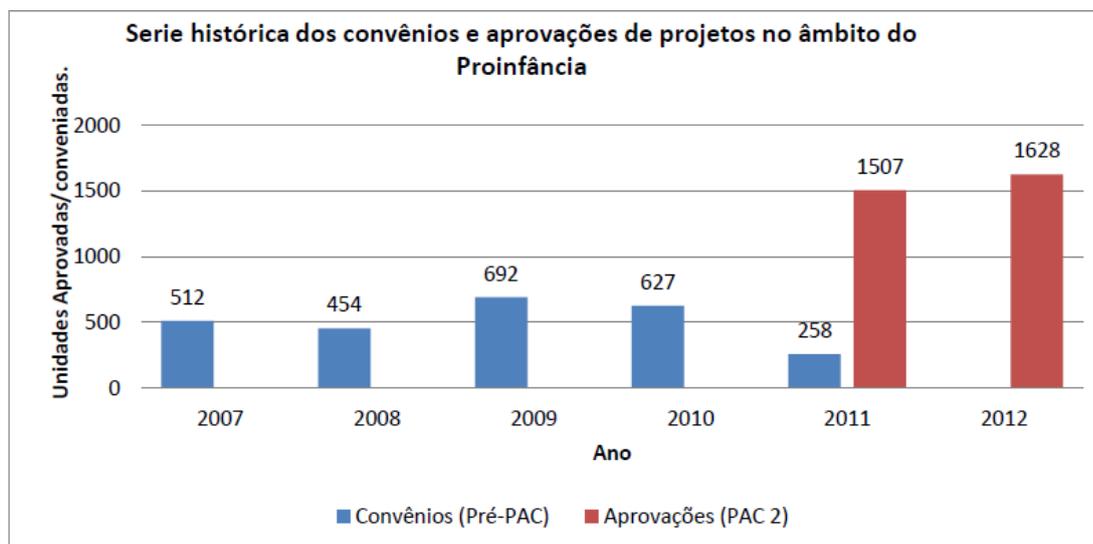
Destaca-se que, além da inovação referente a substituição do modelo construtivo (de tradicional para Metodologia Inovadora), houve a introdução de um novo procedimento de implementação das obras pelo modo de transferência de recursos, que na primeira fase (Pre-PAC) foi através de convênios, na fase 2 foi utilizada a transferência automática através de aceite do termo de compromisso pelo gestor municipal, realizado eletronicamente.

Outra particularidade desta fase é a destinação de recursos exclusiva para execução de obras e não mais para reformas e aquisição de equipamentos; além de um prazo máximo de conclusão de obra (efetivado pelo uso das Metodologias Inovadoras) de 720 dias (REZENDE, 2013). O novo modelo de contratação chamado RDC – Regime Diferenciado de Contratação trouxe um novo formato de aquisição de bens a nível nacional, pois visava padronizar desde o material a ser comprado até a documentação utilizada, com vantagem nos custos e benefícios, regionalização padrão para mão de obras, materiais e tecnologias e desenvolvimento sustentável para todas as compras realizadas pela autarquia (BRASIL, 2019d).

No modelo de contratação adotado para a Metodologia Inovadora utilizada na construção de creches do Proinfância em todo o território nacional, os fornecedores foram escolhidos, via edital, pelo governo federal, e foram selecionadas as seguintes propostas: a) Tecnologia *Painel Wall System*, b) Tecnologia Concreto/PVC – *Global Housing System*, c) Tecnologia *Light Stell Frame* – LSF.

Segundo dados do SIMEC, conforme figura 2, na fase 1 foram pactuadas 2.543 creches (sendo somente 39,68 concluídas) e na fase 2 (PAC2), 3.135 creches foram aprovadas (Rezende, 2013). É notório destacar que ainda não há divulgação de um número final para obras concluídas na fase 2 (PAC2) pois muitas obras se encontram paralisadas, assim como algumas foram canceladas.

Figura 2: Série histórica do número de obras pactuadas pelo Proinfância



Fonte: SIMEC de acordo Rezende (2013).

Considerando o ciclo do Programa Proinfância, não foi possível denominar uma etapa de formulação da fase 2 (PAC2), sendo então chamada de reformulação do modelo antigo. Na reformulação o principal objetivo foi a definição do orçamento e também a meta de seis mil novas unidades (creches) para o período de 2010 a 2014 ou mil e quinhentas creches por ano. Referente à coordenação, primeiramente ocorreu uma interface entre Ministérios, Casa Civil e PAC para onde o Programa foi levado nesta nova fase. A fase de Planejamento, mesmo não sendo explícita em todo o processo ou nos documentos, foi a que deu origem à criação de categorias e critérios que permitiram aos Municípios a adesão ao Programa para posterior recebimento de recursos e execução da obra (REZENDE, 2013).

O ciclo do Programa Proinfância foi dividido em três etapas: (a) formulação; (b) implementação; e (c) execução e monitoramento, conforme Rezende (2013). Estas etapas iniciaram em 2010 e, em cada uma delas, encontram-se setores e organizações que respondem como responsáveis pelas ações delas advindas, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - As etapas do Programa Proinfância e respectivos responsáveis.

Etapas do Programa Proinfância:	Setores / Organizações Responsáveis:
a) Formulação	
a1 ) Etapa inicial, ocorrida em 2010 para adaptar o Proinfância para a execução no âmbito do PAC 2. Caracterizou-se por ser pontual.	Casa Civil da Presidência da República
	MEC
	FNDE
b) Fase Implementação	
b1) Planejamento: periódica e anterior à seleção	Secretaria Executiva (MEC)

dos projetos.	SEB (Escola Sistema Educacional Brasileiro) / MEC
	MPOG (Ministério Planejamento Orçamento e Gestão)
	FNDE
b2) Seleção: Na página do SIMEC os proponentes (prefeituras municipais) efetuam cadastro dos projetos de engenharia que são analisados pelo FNDE. Uma vez aprovados, há o pagamento da primeira parcela para a construção da obra.	Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI / MEC)
	Prefeituras Municipais (proponentes)
	CGEST (Coordenadoria de Gestão Estratégica) / FNDE
	Secretaria Executiva (MEC)
	FNDE
c) Execução ou Monitoramento	
c1) Execução: Construção propriamente dita da escola de educação infantil e se inicia com o pagamento da primeira parcela dos recursos financeiros e se encerra com a prestação de contas e com o funcionamento da escola.	Prefeituras Municipais (proponentes)
	CGIMP (Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais) / FNDE
c2) Monitoramento: Realizar o monitoramento do andamento das obras.	Secretaria Executiva (MEC)
	CGIMP (Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais) / FNDE
c3) Orientação e Assistência Técnica: Prestar assistência técnica para o funcionamento das novas unidades de educação infantil.	SEB (Escola Sistema Educacional Brasileiro) / MEC

Fonte: Elaboração própria com dados de REZENDE (2013).

Nas etapas de formulação observa-se o protagonismo da União, com envolvimento da Casa Civil da Presidência da República e do MEC, por meio do FNDE, e da SEB; assim como do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (do qual o PAC faz parte). Esta fase teve como características principais a definição de orçamento e meta do Programa e a escolha dos critérios de distribuição das creches pelo Brasil (REZENDE, 2013).

A fase de Implementação é a que demandou maior alinhamento entre *stakeholders*, pois envolveu segmentos de diversos órgãos do MEC, FNDE e Municípios. Na fase de Implementação, o Planejamento contemplou o estabelecimento de metas anuais na construção de creches e também a definição de responsabilidade do FNDE/MEC para elaborar e divulgar manuais de orientações técnicas evidenciados na Resolução CD/FNDE nº13 de 8 de junho de 2012 (BRASIL, 2012).

A etapa de seleção engloba *stakeholders* da Diretoria de Tecnologia de Informação, os Municípios, a Coordenadoria de Gestão Estratégica, a Secretaria Executiva do MEC e o FNDE. O processo é desenvolvido através do SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle, em que os Municípios cadastraram suas proposições em relação à infraestrutura que estavam pleiteando. A Resolução CD/FNDE nº13 / 2012 também apontou

como esse cadastramento deveria ocorrer. Nesta fase a CGEST coordenou os dados lançados no SIMEC pelos Municípios, mas coube a Secretaria Executiva do MEC aprovar as obras. A participação do FNDE aconteceu no momento em que é a autarquia pagou a primeira parcela da obra, assim que o Município conseguia a sua aprovação junto à equipe técnica da CGEST (REZENDE, 2013).

Segundo Rezende (2013) na fase de Execução, o principal *stakeholder* foi o Município, através do Executivo das Prefeituras, pois é quem ficou responsável por atividades como definir a fiscalização da obra, que lançava todos dados pertinentes à evolução da obra, assim como também foi responsável pelo preenchimento de dados no SIMEC informando a execução dos recursos. A Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais CGIMP/FNDE e a Secretaria Executiva do MEC realizaram monitoramento das obras em diversos níveis de avanço dos cronogramas até a sua conclusão.

A Secretaria de Educação Básica (SEB), responsável por orientar quanto às ações pedagógicas necessárias para implementação das creches; juntamente com a Secretaria Executiva (MEC) e a CGIMP/FNDE realizaram o Monitoramento e a Orientação e Assistência Técnica aos Gestores Municipais, onde o processo de execução se encerrava quando a creche entrava em funcionamento (REZENDE, 2013).

#### 4.4 Relato dos *stakeholders* entrevistados

Os entrevistados da pesquisa foram os *stakeholders* do executivo municipal de um município do estado do Rio Grande do Sul, que primeiramente foram questionados acerca se concordavam com responsabilidade a eles atribuída na fase de execução da obra que utilizou a MI na construção de creches pelo Programa Proinfância. Ambos entrevistados afirmaram que sim, que concordavam com a afirmativa e corroboram em definir o papel do Município como o responsável pela execução da obra propriamente dita.

Desse modo, a afirmação de que a atribuição da definição de papéis de *stakeholders* constituiu grande importância na definição de estratégias para implementação de obras públicas em educação, é válida, visto que é preciso esclarecer e estipular prioridades no desempenho dos papéis de cada envolvido.

Quando questionados sobre os aspectos positivos e negativos da atribuição de responsabilidade do *stakeholder* no referido Programa, os entrevistados descreveram os aspectos citados, conforme descrito no Quadro 3.

Quadro 3: Aspectos positivos e negativos da atribuição de responsabilidade do *stakeholder*, como uma das partes interessadas no Programa Proinfância

	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
--	--------------------	--------------------

E1 - Entrevistado 1	- Estabelecer um controle sobre o processo de edificação das obras escolares, estabelecendo institucionalmente um diálogo com a empresa executora.	- O processo de licitação ficou todo centralizado na União. Isso nos trouxe um sério problema, uma vez que a empresa que venceu o certame para construção de dezenas de unidades no RS veio a falir, ocasionando a paralisação das obras e implicações legais, inclusive financeiras ao gestor da época, absolutamente descabidas, uma vez que a administração municipal não era responsável pelo processo licitatório
E2 - Entrevistado 2	- Como <i>stakeholder</i> municipal havia o maior interesse na adesão e concretização das obras devido a demanda de crianças nesta faixa etária. Os licenciamentos ambientais municipalizados davam agilidade ao processo. Os profissionais envolvidos foram ágeis para dar andamento aos mesmos (tanto que o município fora beneficiado com quatro escolas)	- Com a mudança na administração pública e o abandono das obras pela MVC Componentes Plásticos (empresa que detinha tecnologia e vencedora da licitação) em todo o país, houve uma inércia da administração pública municipal no sentido de não assumir a retomada das obras, deixando-se deteriorar-se e ser vítima de saques obras que poderiam (ao menos tentativas jurídicas) ter sido concluída, pois uma, inclusive, já atingia índice superior a 80% de andamento.

Fonte: Elaboração dos autores mediante respostas dos entrevistados.

Informou também E2 que: “a distância geográfica, tanto de Brasília, como da matriz da empresa vencedora do certame (MVC Componentes Plásticos) não chegaram a ser pontos negativos, uma vez que a municipalidade viabilizou a seus representantes irem até as reuniões necessárias na tentativa de viabilizar as obras”; esclarecendo que o fator de distanciamento do município aos promotores da política pública ou dos detentores da tecnologia não interferiu na eficácia e efetivação da construção de creches pelo Programa Proinfância.

Observa-se que o E2 ao citar o poder municipal como *stakeholder* primário, vai ao encontro com o fator negativo abordado pelo E1, na medida em que o município ficou “refém” da União e não obteve autonomia para gerenciar os recursos proporcionados pela mesma. Outro fator que chama atenção é que mesmo ocorrendo dependência entre os poderes, as obras eram executadas com agilidade.

Importante destacar a especificidade apontada E1, visto que na observação deste participante, identificou-se a inconformidade quanto à tipologia de licitação que o governo federal impôs aos municípios, deixando-os impossibilitados de maiores ações mediante o certame não ter sido realizado na esfera municipal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de identificar as relações que se estabeleceram entre os *stakeholders* primários e secundários e a responsividade dos mesmos diante da convergência e divergência na execução das creches do Programa Proinfância, este estudo, utilizou um levantamento bibliográfico e uma pesquisa documental, acrescidos da aplicação de entrevistas com questionário de perguntas abertas e análise qualitativa. Os resultados apontam que os

*stakeholders* envolvidos reconhecem seus papéis e apresentaram padrões de interesses específicos e particulares durante a fase de execução dessa política pública.

Também ficou evidente que houve uma falha de gerenciamento entre *stakeholders* primários e secundários, dificuldades no processo de governança e divergências na participação dos *stakeholders*, entre a concepção da política pública e os executores das obras, que eram os mais interessados em concluir o Programa com sucesso. Observa-se falta de relacionamento qualificado entre todas as partes envolvidas no decorrer do processo, pois os principais recursos do Programa eram mantidos e gerenciados pela União, assim como a escolha dos fornecedores, enquanto que a execução da obra, ou seja, a construção da escola de educação infantil, a referida prestação de contas e, finalmente o funcionamento da escola era responsabilidade do município proponente. Corroborando com Freeman (1984), acrescenta-se a importância dos demais envolvidos: (a) que interferiram no processo como os fornecedores, mão-de-obra, fiscais municipais, e os que (b) foram afetados, como as crianças que iriam usufruir das escolas previstas e que estão sem espaço adequado ou carentes de educação formal; as famílias cujas mães não podem trabalhar por não ter onde deixar seus filhos; e a sociedade brasileira que tem seus recursos públicos investidos em programas que não se concretizam e não impactam em benfeitorias necessárias e relevantes para a população brasileira; o que é o objetivo de uma política pública com as características descritas no Programa Proinfância.

Sumariamente, destaca-se que este estudo deixa como contribuição a percepção da relevância da definição de papéis dos *stakeholders* na execução de uma política pública. Complementarmente se reconhece a necessidade de uma governança adequada, com a responsabilização dos envolvidos alinhada aos objetivos e às ações delineadas para atingir o objetivo proposto sejam em uma organização privada ou em um Programa advindo de uma política pública. No objeto de estudo, a compreensão e a execução adequada dos elementos mencionados pode gerar êxito na implementação da política pública e agregar aos seus usuários equidade de acesso e oportunidades, podendo auxiliar gestores no gerenciamento de futuras obras pactuadas pelo Programa Proinfância.

#### REFERÊNCIAS:

ALAKENT, E.; OZER, M. *Can companies buy legitimacy? Using corporate political strategies to offset negative corporate social responsibility records*. Journal of Strategy and Management, [S.l.], v. 7, n. 4, 2014.

ALMEIDA, M.B.C. de. **Uma análise da implantação e da funcionalidade dos projetos padrão do FNDE: a experiência das escolas infantis tipo "B" do Proinfância em Natal / RN / UFRN**. Natal, 2018.

BARAKAT, S. R; FREITAS, L. P; BOAVENTURA, J. M. B; MCLENNAN, M. L. F. **Legitimidade: análise da evolução do conceito na teoria do stakeholders**. Revista de Ciências da Administração. Florianópolis, v. 18, n. 44, p. 66-80, abr. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2016v18n44p66>> Acesso em: 26 out. 2019.

BOAVENTURA, J. M. G. et al. **Teoria dos Stakeholders e Teoria da Firma: um Estudo sobre a Hierarquização das Funções-Objetivo em Empresas Brasileiras.** In: XXXII ENANPAD. Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

BRASIL. FNDE – O FNDE e sua Lei de Criação – Objetivos. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/130-proinfancia?download=8539:legalidade-adesao-municipios>> Acesso em: 14 de outubro de 2019a.

BRASIL. FNDE. **Metodologias Inovadoras.** Dispõem sobre as Metodologias Inovadoras. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/mobiliario-e-equipamentos-2>> Acesso em: 14 out. 2019b.

BRASIL. FNDE. **Vantagens do Novo Método.** Dispõem sobre as vantagens oferecidas ao utilizar a Metodologia Inovadora. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/4838?Itemid=1501>> Acesso em: 14 out. 2019c

BRASIL. FNDE. **Seminário Regime Diferenciado de Contratação.** RDC. Construção de Estabelecimentos de Ensino Público. Dispõe sobre as vantagens do RDC. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://ramec.mec.gov.br/rdc-mec/2805-2-apresentacao-seminario-rdc-fnde/file>> Acesso em 16 abr. 2019d.

BRASIL. Ministério da Transparência e CGU. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº80 Implantação de Escolas para Educação Infantil.** Dispõe sobre ações de controle realizadas em 10 anos da existência do Programa Proinfância. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>> Acesso em 14 out. 2019.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº13, de 8 de junho de 2012.** Dispõe sobre manual de orientações técnicas referentes à construção de unidades de educação infantil – Proinfância. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3523-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-13-de-08-de-junho-de-2012#:~:text=CONSIDERANDO%20os%20processos%20seletivos%20de,Art.>> Acesso em: 18 jun. 2020.

CLARKSON, M. E. *A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance.* 1995. Academy of Management Review, 20(1), 92-117. doi: 10.2307/258888

DONALDSON, T. ; PRESTON, L. *The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidence and implications.* Academy of Management Review, 20(1), 65-91, 1995.

FREEMAN, Edward R. *Stakeholder theory – the state of the art.* Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FREEMAN, R. E. *Strategic Management: a stakeholder approach.* Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

GOMES, R. C. Uma Proposta de Instrumento de Pesquisa para Explorar as Influências dos Stakeholders nas Organizações Públicas. *Alcance – UNIVALI*, v. 12, n. 1, p. 9-26, jan./abr. 2005.

GREENWOOD, M. *The importance of Stakeholders according to business leaders*. Business and Society Review. V. 106, n 1, p. 29-49, 2001.

HILL, C. W. L.; JONES, T. M. **Stakeholder-agency theory**. Journal of Management Studies, [S.l.], v. 29, p. 131- 154, 1992.

MARQUES, M. C. C. *Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público*. Rev. Administração Contemporânea. vol. 11 n.2 Curitiba, 2007.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really*. The Academy of Management Review, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

PEARCE II., J. A. *The Company Mission as a Strategic Tool*. Sloan Management Review, [S.l.], v. 23, p. 15-24, 1982.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil – Proinfância: uma proposta metodológica**. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14797/1/2013\\_LeonardoMilhomemRezende.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14797/1/2013_LeonardoMilhomemRezende.pdf)> Acesso em: 01 de Outubro de 2019.

REGO, M. L.; FAILLACE JUNIOR, J. E. M. **O PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOTIVA NO BRASIL: POR UMA ABORDAGEM SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS STAKEHOLDERS**. Organ. Soc., Salvador, v. 24, n. 81, p. 216-236, out, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302017000200216&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302017000200216&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 15 out. 2019.

SANTANA, A. *Three Elements of Stakeholder Legitimacy*. Journal of Business Ethics, [S.l.], v. 105, n. 2, p. 257- 265, 2012.

SIMEC. **Transparência Pública – Obras FNDE**. Dispõe acesso ao módulo Obras 2.0 possibilitando ao cidadão acompanhar execução dos recursos públicos transferidos pelo FNDE à construção de creches, escolas e quadras poliesportiva. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>> Acesso em: 13 abr. 2020.

WOOD, D. J. *Business and society*. Pittsburgh: Harper Collins, 1990.