

Expectativa e realidade: **Um estudo da situação das obras do Ministério da Educação em municípios do estado do Pará**

Tany Ingrid Sagredo Marin

Coordenadora do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal Rural da Amazônia — Campus Capanema. Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (UFPA), com graduação em Administração e Ciências Contábeis

Resumo: Em 2015, o Ministério da Educação (MEC) criou o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec), instrumento operacional e de gestão que disponibiliza a situação das obras da educação sob gestão municipal em seu sítio eletrônico. O sistema é preenchido pelos gestores municipais. Assim, cabe a dúvida: será que a situação das obras apontadas pelo Simec demonstra o real estado em que elas se encontram? A pesquisa objetiva conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec a partir de vistoria in loco, observação, registro fotográfico, e também, quando possível, a utilização do aplicativo móvel “Tá de Pé” da ONG Transparência Brasil ou “Eu Fiscalizo” do Tribunal de Contas da União (TCU) para envio dos achados. Foram inspecionadas 19 obras em quatro municípios do estado do Pará. Os resultados apontam que a situação da maioria das obras, 11 de 19, não corresponde à realidade das informações inseridas pelos agentes públicos no Simec. A situação pressupõe ausência dos controles internos por parte do MEC na fiscalização das obras. Assim, é fundamental a atuação da sociedade como agente fiscalizador através dos aplicativos móveis, permitindo cobrar da administração pública em tempo real apenas com o uso de um smartphone.

Palavras-chave: Teoria da Agência. Ministério da Educação. Sistema Integrado

de Monitoramento e Controle (Simec). Fiscalização. Aplicativos.

Abstract: In 2015, the Ministry of Education (MEC) created the Integrated Monitoring and Control System (Simec), an operational and management tool that shows the situation of education-related constructions under city hall management on their website. The city hall managers fill the information on the system. Therefore, we wonder if the constructions situation pointed out by Simec reflects their real conditions. The research aims to assess the real situation of constructions described on Simec using on-site survey, observation, photographic record, and, whenever possible, using mobile applications like “Tá de Pé” (It’s on) by “Transparência Brasil” (NGO) or “Eu Fiscalizo” (I supervise) by Federal General Accounting Office (aka TCU in Brazilian Portuguese acronym) to send the findings. We inspected nineteen construction sites in four cities in the State of Pará. The results indicate that the situation of most of them (11 of 19) does not correspond to the information filled by the public agents in Simec. The situation indicates an absence of internal controls in MEC during the supervision of the construction’s sites. Thus, we want to raise awareness about the change that can be made in society by engaged and empowered actors of social control.

Keywords: Theory of the Firm. Ministry of Education. Integrated Monitoring and Control System (Simec). Supervision. Applications. Apps.

1 Introdução

A Teoria da Agência aplicada ao setor público pressupõe a existência de um contrato entre a sociedade (principal) e o governo (agente). O principal arrecada tributos para que o agente realize ações em prol do bem-estar da população. No entanto, o interesse individualista do

agente compromete a eficiência do relacionamento da agência (SLMOSKI, 2009; COSTA; LEITE; CAMPOS, 2015).

Essa relação agente-principal é prejudicada pela existência de assimetria informacional, conforme preconiza a Teoria da Agência na esfera pública, quanto aos possíveis comportamentos inadequados adotados pelo agente, concomitantemente, à inobservância pelo cidadão das ações desse agente público, ficando à mercê de seus atos e controle (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

A assimetria da informação fica ainda mais comprometida em um ambiente ausente de controles internos, uma vez que o agente é quem controla esse sistema. É ele quem irá tomar decisões que afetarão ou não a sociedade. Por isso, faz-se necessário a fiscalização de suas ações através de um adequado e efetivo controle interno.

Contudo, o dano da ausência dos controles internos pôde ser minimizado com o advento da Lei de Transparência (Lei nº 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Estas leis exigem que todas as informações referentes às despesas devam ser publicadas em local visível e com fácil acesso nos portais de transparência. Espera-se que essas leis contribuam para um melhor exercício do controle social na fiscalização menos complicada e menos burocrática do principal sob as ações do agente.

Especificamente quanto à realização de obras, o governo federal através do Ministério da Educação (MEC) criou o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec), instrumento operacional e de gestão que disponibiliza a situação das obras sob gestão municipal em seu sítio eletrônico, podendo ser acessado por qualquer cidadão. Ainda, importante destacar que o sistema é preenchido pelos gestores municipais.

No entanto, resta a dúvida: será que a expectativa corresponde à realidade? Isto é,

será que a situação das obras apontadas pelo Simec demonstra o real estado em que elas se encontram?

Diante ao exposto, o presente estudo tem como principal objetivo conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec a partir de vistoria *in loco*, observação, registro fotográfico e também, quando cabível, a utilização do aplicativo móvel “Tá de Pé” da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Brasil ou “Eu Fiscalizo” do Tribunal de Contas da União (TCU) para envio dos achados.

A motivação do estudo partiu da inquietação dos pesquisadores em descobrir a situação em que se encontram as obras das escolas públicas, verificando se as informações prestadas pelos agentes públicos no Simec condizem com a realidade.

Um adequado ambiente escolar pode significar maiores chances de aprendizado e oportunidades para as crianças. Porém, quando inacabadas, as obras afetam negativamente o desenvolvimento daquela comunidade, contribuindo para o aumento dos índices de evasão escolar, analfabetismo, e propiciam a marginalidade.

O estudo se mostra ainda mais relevante, por exercer fiscalização em municípios pobres, pequenos e que dependem em sua maioria de recursos federais. Logo, ao mostrar à sociedade a realidade destas obras pretende-se despertar o interesse da prática do controle social.

2 Referencial teórico

2.1 Teoria da Agência

Considerando as ideias de Slmoski (2009) e Costa, Araújo e Campos (2015), a Teoria da Agência aplicada ao setor público abrange a existência de um contrato, no qual a sociedade (principal) espera que o governo (agente) desempenhe funções que satisfaçam os seus anseios em contrapartida ao recolhimento de tributos. Porém, o interesse individualista do

agente compromete a eficiência do relacionamento da agência.

Em relações nas quais se busca o “lucro”, é indispensável abordar a Teoria da Agência como fator determinante no estudo dos processos que cercam a administração pública ou privada. Embora o “lucro” seja mensurado de forma distinta no setor público, pressupondo o atendimento das demandas da sociedade, fato que torna o Estado nacional imprescindível (MATIAS-PEREIRA, 2005).

A incidência da Teoria da Agência, na esfera pública, se dá por três fatores fundamentais conforme Siffert Filho (1996) *apud* Slomski (2009): os comportamentos possíveis de serem adotados pelo agente público; as ações desse agente público afetam o interesse de ambas as partes envolvidas; e, principalmente, a inobservância pelo cidadão das ações desse agente público, no qual a autora denomina de assimetria informacional.

A assimetria informacional fica patente quando Araújo e Sanchez (2005, p. 145) afirmam “o sistema de controle é apenas para aqueles que o controlam e não quem quer controlar”. Os cidadãos, por não obterem informações necessárias para “querer” controlar, acabam se deixando levar por aqueles que “podem” controlar. Assim, fica claro que o agente público tomará decisões que impactarão o interesse da sociedade.

Especificamente quanto à realização de obras, o agente pode optar por aquelas que lhe serão benéficas naquele momento, deixando de lado as demandadas ou julgadas como importantes pela população. Evidenciando que a cultura política brasileira ainda está voltada para as prerrogativas funcionais de satisfação dos interesses pessoais dos agentes, ficando à margem o cumprimento da legislação que protege os interesses públicos (SANTOS, 2014).

Observado esse conceito, é possível concluir que sobre o ato do agente público reside a necessidade de fiscalização dos processos que

será que a situação das obras apontadas pelo Simec demonstra o real estado em que elas se encontram?

Diante ao exposto, o presente estudo tem como principal objetivo conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec a partir de vistoria *in loco*, observação, registro fotográfico e também, quando cabível, a utilização do aplicativo móvel “Tá de Pé” da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Brasil ou “Eu Fiscalizo” do Tribunal de Contas da União (TCU) para envio dos achados.

A motivação do estudo partiu da inquietação dos pesquisadores em descobrir a situação em que se encontram as obras das escolas públicas, verificando se as informações prestadas pelos agentes públicos no Simec condizem com a realidade.

Um adequado ambiente escolar pode significar maiores chances de aprendizado e oportunidades para as crianças. Porém, quando inacabadas, as obras afetam negativamente o desenvolvimento daquela comunidade, contribuindo para o aumento dos índices de evasão escolar, analfabetismo, e propiciam a marginalidade.

O estudo se mostra ainda mais relevante, por exercer fiscalização em municípios pobres, pequenos e que dependem em sua maioria de recursos federais. Logo, ao mostrar à sociedade a realidade destas obras pretende-se despertar o interesse da prática do controle social.

2 Referencial teórico

2.1 Teoria da Agência

Considerando as ideias de Slmoski (2009) e Costa, Araújo e Campos (2015), a Teoria da Agência aplicada ao setor público abrange a existência de um contrato, no qual a sociedade (principal) espera que o governo (agente) desempenhe funções que satisfaçam os seus anseios em contrapartida ao recolhimento de tributos. Porém, o interesse individualista do

agente compromete a eficiência do relacionamento da agência.

Em relações nas quais se busca o “lucro”, é indispensável abordar a Teoria da Agência como fator determinante no estudo dos processos que cercam a administração pública ou privada. Embora o “lucro” seja mensurado de forma distinta no setor público, pressupondo o atendimento das demandas da sociedade, fato que torna o Estado nacional imprescindível (MATIAS-PEREIRA, 2005).

A incidência da Teoria da Agência, na esfera pública, se dá por três fatores fundamentais conforme Siffert Filho (1996) *apud* Slomski (2009): os comportamentos possíveis de serem adotados pelo agente público; as ações desse agente público afetam o interesse de ambas as partes envolvidas; e, principalmente, a inobservância pelo cidadão das ações desse agente público, no qual a autora denomina de assimetria informacional.

A assimetria informacional fica patente quando Araújo e Sanchez (2005, p. 145) afirmam “o sistema de controle é apenas para aqueles que o controlam e não quem quer controlar”. Os cidadãos, por não obterem informações necessárias para “querer” controlar, acabam se deixando levar por aqueles que “podem” controlar. Assim, fica claro que o agente público tomará decisões que impactarão o interesse da sociedade.

Especificamente quanto à realização de obras, o agente pode optar por aquelas que lhe serão benéficas naquele momento, deixando de lado as demandadas ou julgadas como importantes pela população. Evidenciando que a cultura política brasileira ainda está voltada para as prerrogativas funcionais de satisfação dos interesses pessoais dos agentes, ficando à margem o cumprimento da legislação que protege os interesses públicos (SANTOS, 2014).

Observado esse conceito, é possível concluir que sobre o ato do agente público reside a necessidade de fiscalização dos processos que

culminaram nas decisões por ele tomadas, isto é, um adequado e efetivo controle interno. Valendo-se ainda do princípio administrativo da transparência, que zela pela regular fiscalização por parte daquele que é o maior interessado nos resultados das decisões do agente público, o cidadão.

Portanto, a ineficácia dos instrumentos de controle interno reflete no problema da ‘assimetria informacional’. A este respeito, o item a seguir discorre sobre os principais aspectos dessa ineficácia, desvelando a necessidade de manutenção de mecanismos fiscalizadores dos atos dos agentes públicos.

2.2 Ausência de controle interno

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 31, 71 e 74, aborda duas formas de controle para as atividades públicas: o controle interno e o externo. Este último está sob a responsabilidade do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. E o controle interno é mantido pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dentro da estrutura de cada entidade (BRASIL, 1988).

Araújo e Sanchez (2005) afirmam que os controles internos são basicamente formalistas, apenas são verificados se os gastos são feitos de acordo com os processos contábeis, ou seja, não se pode confirmar se os agentes estão cumprindo com o seu papel de administrar os gastos públicos e proporcionar confiança quanto à eficácia e eficiência da aplicação dos recursos.

Especificamente a falta desse controle em obras municipais ocorre desde o momento da contratação com altos investimentos. Segundo Lage (2017), as obras de elevado custo não são executadas de forma eficiente, pela ausência de planejamento e acompanhamento, resultando em construções de baixa qualidade. A situação se agrava quando há ausência do controle interno e a falta de dados transparentes para os cidadãos com relação a aplicação dos recursos, pois, como é frequentemente noticiado, muitas

obras públicas se iniciam e nunca terminam.

2.3 Transparência como ferramenta de controle social

Controle social é a atuação da sociedade no controle e fiscalização dos atos da Administração Pública. Segundo Silva, Kischlat e Cortes (2015), o controle social é exercido pelos cidadãos fiscalizando a aplicação dos recursos públicos e a execução das políticas públicas, fazendo com que a Administração atenda ao interesse do bem comum.

A transparência pública é fundamental para um controle mais eficaz, tendo as informações disponíveis, por meio das quais a população pode cobrar e demandar mais do governo, que fica obrigado a oferecer um serviço melhor à população, construindo, assim, um governo mais eficiente, responsável e transparente, além de uma sociedade empoderada, capaz de participar de forma mais efetiva no controle social (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 2006).

Com a Lei de Transparência e a Lei de Acesso à Informação, o controle social ficou mais fácil de ser exercido, uma vez que a atuação da sociedade na fiscalização do ente público tornou-se menos complicada e menos burocrática, afinal tais leis determinam que sejam publicados todos os gastos, como folha de pagamento, balanço financeiro, orçamentário e patrimonial dos municípios, licitações, prestação de contas em local visível e com fácil acesso, entre outros.

A abertura dos dados do governo (*Open Government*) evidencia uma mudança de estrutura, que atualmente se fundamenta no tripé transparência, participação e colaboração, o que propicia melhorias do controle social e participação do cidadão (MATHEUS; RIBEIRO; VAZ, 2012). Este tripé está suportado pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs) disseminadas, principalmente, nas redes sociais e na conectividade dos dispositivos móveis (O'REILLY, 2011).

A tecnologia pode ser uma grande aliada na atuação da sociedade como ente fiscalizador do poder público, através do uso de aplicativos móveis, como: “Vidinha de balada”, que disponibiliza a qualidade dos gastos dos deputados federais; “Minha Cidade”, que situa a distribuição de recursos e seu grau de prioridade, possibilitando identificar distorções nos gastos públicos; “Folha Limpa”, que identifica divergências e acúmulos de cargos ilegais na folha de pagamento dos servidores estaduais e municipais; “Eu Fiscalizo”, que permite o envio de uma manifestação nas diversas categorias, tais como, saúde, educação, obras, segurança, transporte, licitações e meio ambiente, bem como adicionar evidências de fotos e/ou arquivos em PDF; e “Tá de Pé”, que permite monitorar as construções de escolas e creches com repasses do governo federal sob a gestão dos municípios (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017).

Este último foi desenvolvido pela ONG Transparência Brasil, a qual realizou diagnóstico da situação das obras de creches e escolas financiadas pelo governo federal sob a responsabilidade dos municípios e estados. Constatou-se que 59% das quatorze mil obras apresentam problemas, verificou-se que o controle

e monitoramento é ineficiente, gerando desperdícios da ordem de: R\$ 129 milhões em obras nunca iniciadas, R\$ 1 bilhão em obras paralisadas e R\$ 660 milhões em obras com atrasos (VOIGT; SAKAI, 2017; GALF; VOIGT, 2018).

Outro relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019) aponta que os dados do Simec em todas as regiões do país apresentam diversas falhas, desatualizações e inconsistências, sendo as principais: 74% dos endereços está incompleto, dificultando a exata localização; divergência no percentual de execução das obras, sendo a maior divergência de 21%, quando comparados dados do sistema e a medição *in loco*; e situação da obra incompatível com a realidade - tanto negativamente, como obras que constam “em andamento”, mas que estão paralisadas, quanto positivamente, as quais constam como “não iniciadas”, porém já estão em execução.

Essas ferramentas móveis deram a oportunidade de o cidadão suprir a incapacidade de fiscalização dos órgãos de controle da administração pública, realizando um monitoramento em tempo real de baixo custo, com apenas o uso de um *smartphone* ou *tablet*, conferindo ser protagonista da possibilidade de mudanças significativas na sociedade através de sua participação ativa.

Figura 1 - Portal Simec exemplificando a situação das obras do MEC no município de São João de Pirabas data-base 30 de setembro de 2017



Fonte: BRASIL, 2017

3 Procedimentos metodológicos

3.1 Amostra

A primeira fase da coleta de dados utilizou o Simec, instrumento operacional e de gestão do MEC que disponibiliza a situação das obras sob a gestão municipal em seu sítio eletrônico. Nesse portal, é possível consultar as obras de um determinado município (Figura 1) ou baixar uma planilha eletrônica com a informação de todas as obras.

O Simec foi criado em 15 de julho de 2015, para auxiliar na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), responsável pelo monitoramento e orçamento das propostas do governo federal de forma online na área da educação. O sistema é preenchido pelos gestores municipais e pode ser acessado por qualquer cidadão (BRASIL, 2017).

Na planilha do Simec, as obras estão organizadas pelas seguintes situações: concluída, contratação, em reformulação, em execução, inacabada, licitação, cancelada, paralisada e em planejamento pelo proponente (BRASIL, 2017).

Para a amostra, foram selecionados, a partir da planilha Simec, quatro tipos de situações de obras na data-base 30 de setembro de 2017: em execução, cancelada, paralisada e concluída. Essa seleção foi necessária, uma vez que o estudo depende de uma obra física para o registro fotográfico. E as situações: contratação, em reformulação, licitação e em planejamento pelo proponente, pressupõem apenas etapas burocráticas, antes de qualquer construção.

Definidos os tipos de situações de obras, foram selecionadas as obras dos municípios de Bonito, Capanema, Nova Timboteua e São João de Pirabas. Esses municípios estão localizados na região nordeste do estado do Pará e foram escolhidos por conveniência dos autores.

Os municípios da amostra podem ser classificados como pobres, pequenos e dependentes de repasses estaduais e federais. O

Produto Interno Bruto (PIB) médio destes municípios é de R\$ 7.548,35/hab., enquanto a média nacional é de R\$ 26.441,76/hab. A população varia de 14.942 a 67.150 hab. (IBGE, 2010). Ainda possuem baixa arrecadação própria, dependendo de repasses federais e estaduais para as ações de educação, saúde segurança, entre outras (PORTAL ORM, 2018).

3.2 Procedimentos

Com objetivo de conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec, foram vistoriadas, em campo, um total de 19 obras entre os dias 25 de novembro de 2017 e 13 de janeiro de 2018, distribuídas entre os quatro municípios da amostra, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Situação e quantidade de obras por municípios, via dados do Simec em 30 de setembro de 2017

Município/ Situação	Bonito	Capanema	Nova Timboteua	São João de Pirabas	TOTAL
Em execução	1	3	3	6	13
Concluída	1	1	1	3	6
TOTAL	2	4	4	9	19

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Brasil, 2017

Os municípios da amostra na data-base pesquisada apresentaram apenas obras com a situação “em execução” e “concluída” e, com intuito de alcançar o objetivo da pesquisa, foram realizados os seguintes procedimentos: vistoria *in loco*, deslocamento para visita ao local da construção; observação, estando no campo para atentar quanto à condição da construção, seu uso e desgaste, qualidade do material etc.; além de registro fotográfico para salvaguardar as evidências constatadas.

Ademais, para que a pesquisa conseguisse cumprir o papel mais efetivo de controle e fiscalização, quando cabível, foi utilizado o aplicativo móvel “Tá de Pé” da ONG Transparência Brasil ou “Eu Fiscalizo” do TCU. De forma que, conforme descrito a seguir, são aplicativos

que permitem que as constatações enviadas pela sociedade dialoguem diretamente com os órgãos de controle máximo da administração pública federal.

O aplicativo “Tá de Pé” foi lançado em abril de 2017 pela ONG Transparência Brasil e tem como objetivo supervisionar a construção de escolas públicas com recursos federais sob a responsabilidade dos municípios em todo Brasil. O aplicativo disponibiliza a localização das obras através do uso de Global Positioning System (GPS) e informa a previsão de término dessa obra, conforme Figura 2 (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2017).

O usuário pode vistoriar uma obra, enviando fotos de seu smartphone e, caso haja indícios de atraso na obra, a ONG Transparência Brasil entrará em contato com a Prefeitura responsável. Caso a Prefeitura não se manifeste em um prazo de 15 dias, o governo federal, responsável pelos repasses da verba, será acionado pela ONG (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2017).

Figura 2 – Tela inicial do aplicativo “Tá de Pé”

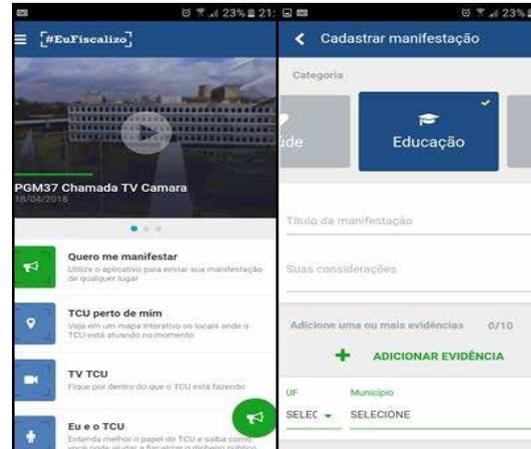


Fonte: Dados da Pesquisa

O aplicativo “Eu Fiscalizo” foi lançado

pelo TCU em junho de 2016 e, através da opção “cadastrar manifestação”, conforme Figura 3, permite a contribuição do cidadão na fiscalização da aplicação dos recursos provenientes da União (BRASIL, 2016).

Figura 3 – Tela inicial e tela de cadastro de manifestação do aplicativo “Eu Fiscalizo” do TCU



Fonte: Dados da pesquisa

Com este aplicativo, o cidadão pode manifestar-se de onde estiver, inclusive incluir registros fotográficos para evidenciar a manifestação, além de acompanhá-la, podendo, assim, exercer na prática o controle social.

4 Resultados

A vistoria das 19 obras demandou percorrer aproximadamente 450 quilômetros, em certos momentos, em pequenas estradas de terra de difícil acesso. Os endereços das obras informados pelo Simec foi outro ponto de dificuldade encontrado, pois eram imprecisos, uma falha apontada pelo relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019), necessitando do apoio de residentes locais para ajudar na localização das obras com maior acurácia.

Os resultados estão apresentados segundo os dois tipos de situação das obras vistoriadas: obras concluídas e obras em execução.

4.1 Obras concluídas

Após a vistoria das seis obras com status concluída na Planilha Simec, verificou-se que 100% destas obras realmente

encontram-se de acordo com o descrito pelos agentes das prefeituras envolvidas. A Figura 4 exemplifica duas obras desta categoria.

Figura 4 – Exemplos de obras concluídas



Fonte: Dados da pesquisa

Apesar de as obras estarem entregues, observou-se que algumas estavam deterioradas, como a construção de seis salas escolares no município de São João de Pirabas, concluída em maio de 2015, além da quadra da creche

Alzenir Farias, entregue em agosto de 2016, que também teve suas lâmpadas roubadas, segundo informações dos funcionários da creche. A Figura 5 ilustra as referidas obras com avarias.

Figura 5 – Exemplos de obras concluídas, porém deterioradas. Novembro/dezembro de 2017



Fonte: Dados da pesquisa

Em síntese, são obras que estão concluídas, que geram benefícios aos alunos e à população do município de modo geral, mas que precisam de manutenção permanente, pois

denotam a baixa qualidade das obras, corroborando com Lage (2017), que afirma tal fato ser consequência da ausência de planejamento e acompanhamento.

4.2 Obras em execução

Para a vistoria das 13 obras com status em execução, foram utilizados os aplicativos “Tá de Pé” e “Eu Fiscalizo”. Os resultados evidenciam que apenas duas obras nesta situação na Planilha Simec estão “em execução” de fato.

4.2.1 Fiscalização pelo aplicativo “Tá de Pé”

Com o uso do aplicativo, foi possível vistoriar três obras em São João de Pirabas, conforme observado na Figura 6, a qual ilustra o envio da vistoria. De fato, a tecnologia, neste caso de baixo custo, foi aliada na atuação como ente fiscalizador como propõe a CGU (2017).

Figura 6 – Envio da vistoria das obras pelo aplicativo “Tá de Pé” em novembro/2017



Fonte: Dados da pesquisa

Dessas três obras, duas estão de fato sendo executadas, conforme ilustra a Figura 7. Porém, encontram-se com o cronograma atrasado, de acordo com a data de entrega informada tanto pela Planilha Simec quanto pelo aplicativo. Ao indagar moradores da localidade, estes atribuíram a demora pelo ritmo lento do andamento da obra. A desatualização das informações também consta como uma falha observada pelo relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019).

Figura 7 - Obras em execução vistoriadas pelo aplicativo “Tá de Pé” em novembro/2017



Fonte: Dados da pesquisa

A outra obra, escola do Km 40, se encontra em situação de abandono, como ilustra Figura 8. Após envio da vistoria pelo “Tá de Pé”, em novembro de 2017, o aplicativo acionou a prefeitura. Como não houve resposta no tempo estipulado pela ONG Transparência Brasil, a prefeitura foi acionada pela CGU, órgão do controle interno do governo federal, para prestar explicações.

A gestão municipal permaneceu silente, frente à notificação da ONG Transparência Brasil, indicando o possível comportamento individualista do agente (SLMOSKI, 2009; COSTA; LEITE; CAMPOS, 2015) e a falta de um adequado e efetivo controle interno (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005)

Figura 8 – Obra em situação de abandono escola Km 40 do município de São João de Pirabas, vistoriada pelo aplicativo “Tá de Pé” em novembro/2017



Fonte: Dados da pesquisa

A resposta da CGU veio através do próprio aplicativo, conforme Figura 9, que apresentou um novo prazo para conclusão da obra, afirmando que o Termo de Compromisso pactuado está vigente. Obter retorno do órgão máximo do controle interno federal, na ausência de resposta por parte da administração local, pode encorajar outros cidadãos a pleitear suas demandas.

No entanto, a situação é preocupante, mesmo com 80% do valor total da obra já repassado e 81% construído, observou-se que o que já foi construído está sendo depredado e saqueado, gerando mais prejuízos além dos apontados pelos relatórios da Transparência Brasil (VOIGT; SAKAI, 2017; GALF; VOIGT, 2018).

Figura 9 – Resposta da CGU no aplicativo “Tá de Pé (Jan/2018). Vistoria realizada em escola no Km 40 do município de São João de Pirabas



Fonte: Dados da pesquisa

4.2.2 Obras em execução fiscalizadas pelo aplicativo “Eu Fiscalizo”

As demais dez obras em execução seriam fiscalizadas pelo aplicativo “Eu Fiscalizo”, no entanto, apenas uma manifestação referente

à escola Proinfância no município de São João de Pirabas foi realizada. A Figura 10 evidencia o envio desta manifestação que, até o momento, o aplicativo não apresentou resposta.

Figura 10 – Envio da manifestação e foto enviada pelo aplicativo “Eu Fiscalizo” da escola Proinfância do município de São João de Pirabas em novembro/2017



Fonte: Dados da pesquisa

Para as outras nove obras, ao enviar a manifestação, o aplicativo apresentou falhas conforme ilustra a tela do celular na Figura 11. Através do canal da ouvidoria do TCU, foi reportada a falha, porém sem resposta conclusiva. Esta situação confere descredito ao aplicativo do TCU e permite a permanência de assimetria informacional entre o agente e principal, ficando o cidadão à mercê dos atos e controle da gestão municipal (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Figura 11 – Erro durante tentativa de envio de uma manifestação no aplicativo “Eu Fiscalizo” do TCU em novembro/2017



Fonte: Dados da pesquisa

Portanto, estas nove obras foram vistoriadas, porém sem envio de manifestação em tempo real. Um e-mail foi encaminhado ao “Tá de Pé” e outro ao “Eu Fiscalizo”, conforme orientação da

ONG Transparência Brasil e do TCU.

Em síntese, o que se constatou foi um total abandono das dez obras em execução, conforme evidencia a Figura 12.

Figura 12 – Dois exemplos das obras que constam como “em execução” no Simec



Fonte: Dados da pesquisa

Os resultados mostram que 84,62% das obras, com status em execução, não se encontram de fato em execução e sim paralisadas, corroborando com um dos principais entraves apontados pelo relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019): a inconsistência dos dados, de forma que a situação da obra no Simec é incompatível com a realidade.

Ao indagar funcionários de duas escolas no município de Capanema, eles afirmaram que, com a mudança da gestão municipal, as obras da quadra da Escola Júlia Guerreiro e da quadra da Escola Olga Pereira foram paralisadas. Fato que corrobora com os achados em Santos (2014), ao afirmar que a política brasileira ainda está voltada para os interesses pessoais dos agentes, neste caso, os gestores municipais, concluindo as obras que lhe serão benéficas naquele momento, deixando de lado as que seriam de extrema necessidade para a população.

Frente às constatações relatadas, urge a necessidade da atuação da sociedade no controle e fiscalização da aplicação dos recursos públicos e da execução das políticas públicas, em prol do interesse do bem comum e na tentativa

de minimizar a assimetria informacional entre principal e agente.

5 Considerações finais

A pesquisa buscou conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec, confrontando as informações prestadas pelos agentes públicos no sistema com a realidade, através de vistorias de 19 obras do Ministério da Educação financiadas pelo governo federal, em quatro municípios do estado do Pará. E, quando possível, utilizou-se de aplicativos móveis para enviar os achados aos órgãos de controle.

Observou-se que a situação da maioria das obras, 11 de 19, não corresponde à realidade das informações inseridas pelos agentes públicos no portal do Simec. Logo, a expectativa não reflete a realidade.

Essas 11 obras constam com status “em execução” no Simec, porém, através da vistoria *in loco*, observação e registro fotográfico, verificou-se que estão paralisadas, refletindo um total descaso com a população e desperdício de dinheiro público. Algumas obras estavam em fase final e, mesmo assim, foram paralisadas, ficando

à mercê de vândalos, saqueadores, e servindo de abrigo a moradores de rua e usuários de drogas.

Ademais do prejuízo ao erário, há um dano imensurável às crianças em idade escolar, em especial de municípios pobres dependentes de transferências governamentais, que podem ficar sem escola, agravando os indicadores de analfabetismo; permanecer estudando em condições adversas (salas sem infraestrutura, cozinha, banheiros etc.), propiciando a marginalidade e aumento dos índices de evasão escolar; ou em turmas multisseriadas, comprometendo a qualidade do ensino.

Por outro lado, as três obras com status concluída no Simec se encontram efetivamente concluídas. A entrega destas obras, certamente, trouxe benefícios a esta população tão carente, no entanto, observou-se a necessidade de manutenção. Apesar do pouco tempo de construídas, estão bastante deterioradas e já precisando de reformas, o que é indicativo de má qualidade do material utilizado ou do serviço.

O deterioramento de construções recentes aponta o comportamento imperante em servidores de prefeituras que favorecem seus interesses pessoais em detrimento dos interesses da população, ignorando a legislação que protege o interesse público.

Contudo, o uso dos aplicativos móveis tem crescido bastante nos últimos anos e a tendência é que, com o avanço da tecnologia de baixo custo, estas ferramentas se tornem peças fundamentais de controle social. E à medida

que a sociedade demanda ações de fiscalização do agente público ou reporte falhas informacionais, o agente se sente cobrado, forçado a alterar seu comportamento individualista.

Em suma, notou-se a ausência dos controles internos por parte do MEC na fiscalização das obras divulgadas pelo Simec, uma vez que as informações inseridas pelos agentes públicos municipais no portal não refletiam a realidade da obra. Verificou-se, assim, a importância do papel do principal (sociedade) como agente fiscalizador, possibilitando promover melhoria dos serviços públicos.

Ainda, cabe destacar o levantamento da Transparência Brasil (MONDO, 2019) que apontou – em todas as regiões do país – diversas falhas, como desatualizações e inconsistências nos dados do Simec. Dentre elas, a incompatibilidade da informação da situação da obra no sistema com a realidade. Desta forma, embora a amostra da presente pesquisa limite-se a quatro municípios da região Norte, seus achados podem ser encontrados em qualquer município, especialmente nos de menor desenvolvimento social, conforme constatou a publicação supracitada.

Neste momento, não foi possível mensurar o impacto social causado pelas vistorias comunicadas aos órgãos de controle por meio do uso dos aplicativos, o que fica como sugestão para futuras pesquisas, bem como a ideia de expandir a amostra e realizar o estudo em outras localidades.

Referências

ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova*, v. 65, p. 137-73, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE: Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec)**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/simec. Acesso em: 29 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Aplicativo móvel aproxima o cidadão do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <http://www.eufiscalizo.gov.br/2016/06/aplicativo-movel-aproxima-cidadao-do.html>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Hackfest: CGU premia aplicativos de combate a corrupção.** Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/08/hackfest-cgu-premia-aplicativos-de-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 17 jan. 2018.

COSTA, A. D. J. B.; LEITE, D. B. A.; CAMPOS, E. S. Portais de transparência fiscal: uma crítica aos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. **Revista da FAE**, v. 17, n. 1, p. 24-61, 2015.

GALF, R.; VOIGT, J. **59% das obras de escolas e creches com recursos federais a entregar apresentam problemas.** São Paulo: Transparência Brasil, nov. 2018. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/blog/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio_campanha-TdP_08112018.pdf. Acesso em: 29 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=15&search=para>. Acesso em: 15 dez. 2017.

LAGE, J. O. **Controle interno:** atuação na contratação de obras públicas municipais. Teresina: Jus, 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57313/o-controle-interno-atuacao-na-contratacao-de-obras-publicas-municipais>. Acesso em: 24 jan. 2018.

MATHEUS, R.; RIBEIRO, M. M.; VAZ, J. C. New perspectives for electronic government in brazil: the adoption of open government data in national and subnational governments of Brazil. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE*, 6th, 2012, New York. **Proceedings** [...]. New York, 2012. p. 22-29.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

MONDO, B. V. **Proinfância ou Problema na Infância? Os desafios na construção de creches e escolas em municípios brasileiros.** São Paulo: Transparência Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Obra%20Transparente%200706.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

O'REILLY, T. Government as a platform: innovations: technology, governance. **Globalization**, v. 6, n. 1, p. 13-40, 2011.

PORTAL ORM. **Má gestão domina 90% das prefeituras do Pará.** 2018. Disponível em: <http://noticias.orm.com.br/noticia3.asp?id=675687&%7Cm%C3%A1+gest%C3%A3o+domina+90#WmPcHa6nHIV>. Acesso em: 13 jan. 2018.

SANTOS, N. L. S. Corrupção no Brasil e a ineficácia dos instrumentos de controle: reflexos de uma cultura política patrimonialista. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, p. 150-170, 2014.

SILVA, R.B.; KISCHLAT, E.; CORTES, R. **Controle social.** Brasília: Enap, 2015. Módulo I: Introdução e conceitos básicos.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2009.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Projetos: Tá de Pé?** São Paulo: Transparência Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/projetos/tadepe>. Acesso em: 29 nov. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Fighting corruption with e-government applications.** New York: UNDP, 2006.

VOIGT, J.; SAKAI, J. **Quase metade das obras de creches e escolas públicas de programas do Governo Federal estão atrasadas ou paralisadas.** São Paulo: Transparência Brasil, ago. 2017. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf. Acesso em: 29 nov. 2017.