



**Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão
de Programas Educacionais – CECAMPE CENTRO-OESTE**

Universidade de Brasília - UnB

**Avaliação, Monitoramento e Capacitação
no âmbito do PDDE e Ações Agregadas**

**Identificação das atuais práticas de monitoramento no
âmbito da Autarquia, suas potencialidades e limitações**

Eixo 1. Monitoramento e avaliação

Meta 1 – Desenho institucional do monitoramento - fluxos de informação, protocolos, ferramentas e processos decisórios.

Produto 2 - Identificação das atuais práticas de monitoramento no âmbito da Autarquia, suas potencialidades e limitações.

Brasília, 30 de junho de 2021



Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais – CECAMPE CENTRO-OESTE

Universidade de Brasília - UnB

Identificação das atuais práticas de monitoramento no âmbito da Autarquia, suas potencialidades e limitações

Sumário

1	Introdução	3
2	Histórico das práticas de monitoramento do FNDE	6
3	Indicadores e processos relacionados ao monitoramento no FNDE	10
3.1	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	13
3.2	Monitoramento do PDDE e ações agregadas	15
4	Considerações finais: limites e potencialidades para um sistema de monitoramento do FNDE	27

1 Introdução

O presente documento é resultante de um processo sistemático de identificação e análise de ações de monitoramento previstas no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ele visa apontar potencialidades e limitações para a construção de um sistema de monitoramento e avaliação baseado em indicadores congruentes com os objetivos dos diferentes programas da autarquia. Tanto a avaliação quanto o monitoramento necessitam estar focados na utilização dos seus resultados (Patton, 1997) e, logo, este processo exige um conjunto de rotinas e pactuações em torno do uso da avaliação e do monitoramento no processo decisório. Neste sentido, um sistema de monitoramento requer não apenas a integração de diferentes indicadores, sua validação e fácil visualização, mas também a implementação de etapas complementares relativas à comunicação, validação e utilização pelos gestores no processo decisório.

O monitoramento, entendido enquanto ato de acompanhamento contínuo ou periódico de um programa ou política, depende da coleta sistemática, regular e precisa de dados para produção de informações necessárias para aferir os resultados esperados, conforme o desenho da política pública ou em função de processos de revisão e estruturação destas. A definição de monitoramento adotada como referência, a nortear a análise das práticas de monitoramento da autarquia ora apresentada é:

“Os sistemas de monitoramento de desempenho são ferramentas de avaliação que rastreiam várias medidas de desempenho de programas ou agências governamentais ao longo do tempo, de forma bastante sistemática. Entretanto, os dados que eles geram são basicamente descritivos, e os sistemas de monitoramento de desempenho por si só não fornecem uma metodologia rigorosa para isolar as relações de causa-e-efeito e identificar os resultados observados, bem como impactos de um determinado programa. Embora os sistemas de monitoramento acompanhem o que de fato está ocorrendo com relação aos resultados do programa, por si só, eles não podem abordar as questões de como e por que ocorrem. Quando uma avaliação de um programa é realizada em algum momento, os resultados do estudo de avaliação geralmente fornecem evidências consideravelmente mais fortes sobre o efeito causal de um programa em termos de produção de resultados.” (Poister, 2015, pp. 103 e 104)

O trecho citado acima revela a necessidade de combinar a avaliação com o monitoramento quando os objetivos do programa, compreendidos como um estado ou uma situação que se deseja alcançar por meio da intervenção, são monitorados. Há dimensões quantitativas, temporais e territoriais das metas que se refletem nos indicadores estreitamente relacionados aos objetivos da intervenção. Um indicador não é apenas o registro de uma medida de atingimento de uma meta. Ele expressa em que medida o objetivo está sendo atingido. Os objetivos de um programa não são tão explícitos e claros quanto às metas. Assim, os indicadores podem incluir variáveis que não estão

diretamente relacionadas com a intervenção do programa, mas que são chaves para a sua efetividade. Em geral, isso ocorre quando o monitoramento está integrado com as atividades de avaliação. Isto porque a avaliação identifica relações de associação de até mesmo de causalidade que servem para a construção de indicadores do monitoramento.

O monitoramento precisa ser capaz de indicar se os resultados materializados pela intervenção estão efetivamente contribuindo para mitigar ou resolver o problema da política pública, bem como apontar efeitos não-pretendidos e consequências não-desejadas das intervenções (Lachapelle, 2011). Quando em sintonia com a avaliação, o avaliador necessita considerar as consequências não-pretendidas das intervenções de política pública. Um exemplo no âmbito do PDDE pode ser o das Ações Agregadas. Suas linhas mais específicas podem ter o objetivo de indução, incentivando as unidades executoras a alocarem recursos em determinados itens. No entanto, elas podem ter consequências não pretendidas como reduzir a flexibilidade no uso do recurso e tornar mais complexo o entendimento do programa para os beneficiários. Lachapelle (2011) lembra que as consequências políticas do não-pretendido podem ser mais visíveis e mais imediatas do que aquelas desejadas nos objetivos do programa.

Há ainda uma relação estrutural entre dois mecanismos críticos de desenho de um sistema de avaliação de um programa, a *árvore de problemas* e o *modelo lógico*, que por sua vez balizam a intervenção numa dada dimensão temporal e, logo, possibilitam a delimitação de indicadores eficazes para efetiva aferição dos resultados esperados e de seus efeitos sobre o problema que a política intenta resolver ou atenuar.

Em suma, o objetivo central do monitoramento é fornecer informações regulares sobre o desempenho do programa e permitir ao gestor realizar ações corretivas quando surgem os problemas. Por essa razão, o processo de monitoramento necessita utilizar informações gerenciais do programa de modo que dados apropriados sejam obtidos, compilados e resumidos periodicamente. O monitoramento pressupõe tempestividade na coleta, tratamento e decisão sobre o uso da informação. Isso implica uma documentação contínua de aspectos chaves do desempenho do programa que avaliam se o programa está operando de acordo com padrão apropriado. A informação de monitoramento envolve os que financiam, os que executam e os que controlam.

A sistematização das experiências de monitoramento do FNDE foi realizada com suporte de software de análise qualitativa, MAXQDA 2020, possibilitando a codificação e análise sistemática de 140 documentos, dos quais catorze são Relatórios Anuais de Gestão (RAG) com cento e cinco

anexos de 2006 a 2019, oito são Relatórios de Auditoria Interna (RAINT) e treze são relatórios de controle externo da Controladoria Geral da União (CGU).

No total foram codificados 20.908 segmentos com oitenta e três códigos, palavras e categorias. O método adotado permite identificar quais partes dos documentos mapeados possuem citações aos programas analisados, aos processos e ferramentas de monitoramento utilizadas pela Autarquia, bem como identificar indicadores, recomendações e ações relacionadas.

A análise temática é um procedimento fundamental para iniciar o entendimento e a codificação das estruturas e correlações entre monitoramento, indicadores e ferramentas utilizadas, de modo que se torne possível identificar padrões, repetições, similaridades, contrastes, contradições ou intersecções num conjunto global de dados ou em subconjuntos estruturados, ou mesmo criados de forma *ad hoc* com propósitos analíticos transitórios, considerando as técnicas adotadas. Durante a codificação aberta, os conceitos e suas propriedades são identificados, pois nesta fase o objetivo é gerar códigos. A codificação axial é empregada para desenvolver as categorias sistematicamente e organizá-las de acordo com a relação entre os códigos. Finalmente, a codificação seletiva é usada para integrar e refinar as categorias. Todos os programas do FNDE foram codificados nos documentos analisados, incluindo seus indicadores e o monitoramento relacionado aos programas e ações.

O *software* possibilita a redução considerável no tempo de execução da análise, bem como analisar uma grande quantidade de texto, algo inviável sem o suporte para aplicação de diferentes filtros personalizados e cruzamento entre categorias. A aplicação oferece suporte para análise de conteúdo, codificação e comparação de forma relacional e hierarquizada, com base em redes neurais que se estabelecem nas conexões entre os conteúdos dos documentos e seus códigos.

O método de análise com suporte do software especializado possibilitou uma revisão documental ampla e permitiu comparar de forma sistemática conteúdos, indicadores, ferramentas, processos e métodos de monitoramento e avaliação das ações, programas e políticas do FNDE. Os conteúdos relacionados ao monitoramento e avaliação foram incorporados a uma base de dados com suporte de redes neurais para codificação e uso em análise qualitativa a partir de métodos mistos, articulando dimensões quantitativas e qualitativas na análise.

2 Histórico das práticas de monitoramento do FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), responsável pela educação básica no âmbito nacional. O FNDE também atua no ensino profissional, tecnológico e superior, com a finalidade de captar recursos para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, em parceria com unidades da federação e municípios. Sua missão institucional é prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos de acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE) (Mapa Estratégico – FNDE 2018-2022). Já o PNE visa articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração com base em diretrizes, objetivos, metas e estratégias definidas para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Este esforço de articulação, conforme previsão constitucional, deve se dar por meio de ações integradas dos poderes públicos de forma tripartite.

Nesse marco, o presente relatório realiza um levantamento de ações de monitoramento da autarquia, levando em conta os sistemas e as ferramentas de monitoramento existentes em cada programa, ação ou política do FNDE. Neste sentido, para delimitar claramente o que se considera por monitoramento em cada um, é preciso recorrer à uma abordagem sistêmica, de modo a classificar quais programas, políticas ou ações do FNDE efetivamente contam com um monitoramento sistemático, estruturado e contínuo e identificar quais possuem a produção sistemática de informações passíveis de serem monitoradas.

O monitoramento da política pública está estruturalmente relacionado com a sua avaliação. Apesar de constituírem instrumentos distintos, com frequência, dimensões, objetivos e temporalidades delimitadas, deve-se levar em conta que monitoramento e avaliação constituem ferramentas (processos-instrumentos institucionais) voltadas ao aprimoramento institucional da política pública. Logo, precisam estar coerentemente articuladas, na medida em que a primeira possibilita, amplia e qualifica a segunda. Se o monitoramento é o acompanhamento contínuo ou periódico de uma política, programa ou ação, possibilitando verificação sistemática quanto à efetividade e eficácia dos objetivos, o processo de avaliação toma como principal objeto os efeitos, os impactos e a efetividade social. Há, portanto, uma interação entre processos e instrumentos institucionais, na medida em que o monitoramento adequado possibilita uma avaliação mais qualificada e vice-versa. Ou seja, enquanto a avaliação tem como objeto as relações causais e o impacto da política, ação ou programa, o monitoramento possibilita o acompanhamento sistemático,

regular dos resultados em função dos insumos, produtos e atividades com base em sistemas de informação, ferramentas ou instrumentos (mais ou menos) articulados entre si.

Um aspecto não menos importante é a capacidade interna do FNDE em recursos humanos, infraestrutura tecnológica, governança, e habilidades para a absorção dos resultados de monitoramento e de avaliação, incorporando-os em rotinas de gestão e em subsídios para melhorias no desenho das políticas públicas.

Historicamente, o monitoramento realizado pelo FNDE foi sendo constituído a partir de diferentes instrumentos e ferramentas, além de bases de dados e fontes de informações distintas, seja no âmbito do PDDE, seja no seio de outros programas de competência da autarquia. Devido às suas características assistemáticas e fragmentadas, este cenário evoluiu para formação de diversos sistemas de informações que funcionam, atualmente, sem integração de dados e de relatórios gerenciais. Isso exige esforços paralelos de coleta, processamento e consumo de informações estratégicas para tomada de decisão. Esta fragmentação de sistemas de informação deve-se, em parte, à quantidade de programas e ações agregadas que hoje constituem a cesta de ações do PDDE como um todo. Em 2011, o PDDE era constituído de 16 outros programas e ações agregadas: PDDE Creche; PDDE Pré-Escola; PDDE Ensino Fundamental; PDDE Ensino Médio; PDDE Ensino Médio Inovador; PDDE Acessibilidade; PDDE Educação Científica; PDDE Emergencial; PDDE Água na Escola; PDDE Escola Campo; PDDE Parcela Extra Rural; PDDE Parcela Extra Urbana; PDDE PDE Escola; PDDE FEFS Escola Aberta; PDDE Educação Integral (Mais Educação); e PDDE Educação Especial.

Tendo por base os Relatórios de Gestão do PDDE, em 2006 foi criado o SiMec, um software livre de gestão dos programas e ações do FNDE para o monitoramento de vinte e duas ações educacionais da Autarquia. Hoje internalizado no FNDE, o SiMec resultou de parcerias com a sociedade de cooperação técnica alemã (GTZ *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). O sistema de gestão foi inicialmente desenvolvido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Programa do Livro Didático (PNLD) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A parceria com a FGV ocorreu em 2004 e tinha como objetivo mais amplo a melhoria da eficiência, qualidade e transparência da atuação da Autarquia como um todo. Ainda que o monitoramento e avaliação estivessem presentes nesse esforço, não se identifica aí

a criação de um sistema de monitoramento e avaliação ou mesmo de monitoramento em relação aos objetivos presentes no marco lógico dos programas e ações.

No âmbito do PNAE, o Relatório de Gestão de 2007 chama atenção para as atividades de capacitação como um momento de monitoramento. Segundo o documento,

O FNDE tem se deparado com o grande desafio de monitorar os 5.564 municípios e os 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal, mediante a realização de atividades de acompanhamento sistemático e contínuo de comportamentos e fenômenos, eventos e situações específicas, cujas condições se desejam avaliar e/ou comparar, com o intuito de impedir a ocorrência de desvios das finalidades determinadas pelas normas do ordenamento jurídico.

Ou seja, aqui o monitoramento foca na conformidade dos procedimentos adotados na implementação dos programas com a legislação e parâmetros de controle contábil. Mais adiante, o mesmo documento menciona que o objetivo da capacitação das entidades executoras é o monitoramento do processo de execução de acordo com as normas estabelecidas pela legislação pertinente. Mais do que propriamente um monitoramento, a capacitação é empregada como uma forma de mitigação de problemas de execução dos programas.

O mesmo relatório constata a necessidade de contar com a participação de outras instituições, especialmente de pesquisa, para a avaliação e capacitação. Nas dezesseis vezes que nele aparece a palavra monitoramento, ela possui diferentes associações. Ela aparece associada ao controle e transparência, à conformidade com a legislação e ao trabalho de avaliação externa a ser desenvolvido por parceiros. Entre os problemas da execução do PDDE identificados pelo Relatório de Gestão de 2015 constam: a) inexecução de recursos pelas entidades gestoras; b) entes federados com problemas de prestações de contas; c) recursos não utilizados devido à extinção ou paralisação de escolas beneficiárias; e d) falta de fornecimento de informações sistematizadas a órgãos e entidades envolvidos com a gestão do PDDE e de suas ações (Relatório de Gestão FNDE, 2015).

A partir destes problemas identificados, algumas ações foram tomadas tais como:

- a) Realização de duas conferências web e quinze reuniões técnicas presenciais nos entes federados para apresentação de dados sobre execução e prestação de contas dos recursos e orientações e esclarecimentos, para favorecer a tempestiva utilização das verbas em favor de seus beneficiários.
- b) Eventos promovidos com a procuradoria e Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) com 314 agentes envolvidos com a gestão descentralizada.
- c) Realização de pesquisas presenciais e online em com trinta Unidades Executoras (UEXs) com baixos percentuais de execução dos recursos em cinco municípios para apurar as

razões da baixa execução. Em geral, as justificativas apresentadas foram: i) falta de informações/orientações ou difusão de informações equivocadas; ii) inexistência de tempo hábil para execução dos recursos, em virtude de sua transferência ter ocorrido no final do ano; e iii) dificuldades na (re) composição de membros das UEx devido a exigências cartorárias e/ou falta de interessados ou inabilitação desses para exercício das funções.

- d) Realização de pesquisa on-line abrangendo entes federados com omissão de prestação de contas, para apurar motivações/justificativas para essas ocorrências e indicar os meios pelos quais os gestores podem ser orientados para regularização das pendências. Foram enviados questionários on-line a 394 (trezentos e noventa e quatro) municípios, dos quais 264 (duzentos e sessenta e quatro) responderam ao questionário. Os principais resultados da pesquisa indicaram que a maior parte das omissões com prestação de contas (65%) se deu por desconhecimento dos gestores, que sequer sabiam da existência daquelas omissões. Em 49,2% dos municípios, as equipes responsáveis pela prestação de contas nunca participaram de cursos/formações sobre o tema. Nas perguntas abertas, houve ênfase dos pesquisados na falta de informação/conhecimento.
- e) Elaboração de orientações, com base nas principais dúvidas apresentadas pelos participantes da pesquisa on-line, a serem remetidas, em formato de boletim eletrônico, aos entes federados e entidades gestoras dos recursos (Relatório de Gestão FNDE, 2015, P. 65: 1488).

3 Indicadores e processos relacionados ao monitoramento no FNDE

Fitz-Gibbon (1996) afirma que “ninguém é contra a qualidade, portanto é evidente que todos são a favor de garantir qualidade¹”. Tal assertiva coloca no centro da questão da garantia da qualidade da educação a necessidade de monitorar sua efetividade. Certamente, o único caminho para garantir que um determinado objetivo seja atingido é monitorá-lo (Willms, 1992). Diferentes atores envolvidos com a política educacional, tais como professores, educadores, pedagogos, pesquisadores, intelectuais e gestores públicos tem visões distintas acerca do que seja uma educação de qualidade, cujos padrões devem, conseqüentemente, ser considerados para avaliar se tal qualidade está sendo garantida. Isso vale para as práticas de monitoramento, sejam estas orientadas à manutenção ou à melhoria da qualidade da educação (Howie, 2017).

A complexidade das intervenções no âmbito do PDDE e ações agregadas deve-se ao fato de que os objetivos das intervenções incidem sobre problemas centrais complexos com múltiplas causas críticas. Ao procurar mitigar ou resolver as causas críticas de problemas centrais constituídos de alta complexidade, tais como (a) a qualidade da educação, (b) a redução das desigualdades e (c) a universalização do acesso, o FNDE precisa manter um controle fino das relações que se estabelecem entre variações históricas nas intervenções e os resultados e impactos na realidade social, cujas intervenções assumem como foco.

Neste sentido o monitoramento deve ser estruturado em um sistema unificado que possibilite cruzar dados e informações entre as diferentes intervenções, possibilitando o cálculo e a aferição adequada dos resultados de forma somatória e cumulativa das intervenções do PDDE e ações agregadas. Monitorar individualmente cada programa, sem articular e cruzar dados de forma sistêmica e integrada não possibilita senão monitorar tão somente indicadores que dizem mais sobre processos de gestão do que sobre os resultados que se quer alcançar com os programas atuando sobre um problema central. Ainda que se queira atuar sobre um problema central com três núcleos (a, b e c), é imprescindível que os indicadores que constituem o sistema de monitoramento não se restrinjam às dimensões gerenciais do PDDE e das ações que constituem as ações agregadas.

Neste relatório, optou-se por delimitar o escopo analítico das práticas de monitoramento no âmbito dos programas e políticas do FNDE que apresentam, de forma sistemática ou não, algum tipo

¹ Tradução livre

de monitoramento. Como premissa para definição do escopo da análise, foram consideradas as ações e programas os quais o FNDE realiza algum tipo de monitoramento ou aquelas intervenções que apresentam similaridades com os objetivos gerais do PDDE e ações agregadas, ainda que não possuam sistemas de monitoramento estruturados. Os principais sistemas de informação utilizados pelo FNDE para monitoramento das ações e programas, controle e gestão, são os seguintes:

Quadro 1. Principais Sistemas de Informação do FNDE

Sigla	Descrição
SIGAE	Sistema de Gerenciamento da Alimentação Escolar - responsável por automatizar o processo de repasse dos valores relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), aos estados e municípios, com base no Censo Escolar, realizado no ano anterior ao do atendimento. É um sistema desenvolvido internamente, utilizado pelos servidores do FNDE, e que atualmente tem um tamanho funcional de 951 pontos de função ² . O gestor é a Coordenação de Execução Financeira da Alimentação (COEFA) da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE).
SAE-PDDE	Sistema do Programa Dinheiro Direto na Escola - responsável pela automatização do processo de transferência de recursos no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ele permite emitir um relatório semelhante a um extrato bancário. O sistema possibilita a disponibilização de informações sobre o valor e onde foram gastos pela entidade os recursos repassados a elas pelo FNDE. Ele é utilizado pelos servidores do FNDE, foi desenvolvido internamente e tinha um tamanho funcional de 2.058 pontos de função em 2016. O sistema é gerido pela Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME)
SIOPE	Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação - é um sistema desenvolvido internamente e operacionalizado pelo FNDE, cujo tamanho funcional em 2016 era de 1.932 pontos de função. Sua gestão é realizada pela Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação (CGFSE) / Coordenação de Operacionalização do Salário Educação e do Siope (COSES). Esse sistema foi instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Visando à padronização de tratamento gerencial, essa ferramenta calcula a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente federado. O principal objetivo do Siope é levar ao conhecimento da sociedade o valor investido, pelas três esferas de governo, na educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
SIGEF	Sistema de Gestão Financeira - tem o objetivo de prover ao FNDE as funções financeiras da Autarquia, auxiliando na gestão da execução orçamentária e financeira. O sistema, está no centro de um conjunto de outros sistemas, internos e externos, que atendem aos Programas de Governo relacionados ao Ministério da Educação. Ele realiza a execução e o controle dos saldos orçamentários e financeiros, bem como, provê informações para registro no <i>Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)</i> . Suas funcionalidades abrangem: execução e controle das células orçamentárias, extrato orçamentário, a geração e controle dos documentos de execução orçamentária e financeira, controle dos saldos de empenho, extrato financeiro, controle do domicílio bancário das entidades físicas e jurídicas para as quais serão destinados os recursos, controle e execução dos recursos provenientes de emendas parlamentares e emissão de cartas e ofícios. Outros sistemas possuem integração com o SIGEF, tais como o: Sigae, SAE e SIGPC. A ferramenta foi desenvolvida em Delphi e possuía, em 2016, um tamanho funcional de 4.413 pontos de função. Sua gestão é realizada pela Diretoria Financeira (DIFIN).

² Unidade de medida de software reconhecida pela ISO/IEC 20926 para estimar o tamanho de um sistema de informação, baseando-se na funcionalidade percebida pelo usuário do sistema, independentemente da tecnologia usada para implementá-lo.

SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas - sistema responsável pela gestão da prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE. O sistema compreende as seguintes funcionalidades: elaboração, remessa e recebimento de prestações de contas; análise financeira e técnica; emissão de pareceres sobre as contas, inclusive pelos conselhos de controle social; emissão de diligências; elaboração de relatórios gerenciais e operacionais; acompanhamento de prazos; e recuperação de créditos. A solução foi desenvolvida internamente, sendo gerida pela Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP). Em 2016 tinha um tamanho funcional de 2.132 pontos de função.
SEI	Sistema Eletrônico de Informação - desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal (TRF-4) e cedido sem ônus ao FNDE, tendo sido implantado em 2016. É uma ferramenta responsável pela gestão dos processos administrativos do FNDE e é gerido pela Coordenação de Documentação, Informação e Logística (CODIL) da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG).
SIGARPWEB	O Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços - foi criado em 2011 como ferramenta de gestão e de transparência do processo de utilização dos pregões de registro de preços realizados pelo FNDE. Visa tornar mais ágil o processo, fornecer informações gerenciais, armazenar resultados e disponibilizá-los aos órgãos e às entidades interessadas e à sociedade. O processo de utilização das atas de registro de preços é todo feito eletronicamente, por meio do sistema que possibilita ao FNDE gerenciar as referidas atas, além de fornecer informações em tempo real as entidades interessadas em especificações de produtos, pregões, datas, valores registrados, resultados de compras.

A autarquia desenvolveu o projeto “Sistematização de Práticas de Governança do FNDE”, que foi alinhado ao planejamento estratégico da instituição (2013 – 2017), para contribuir diretamente para os objetivos em perspectiva estratégico-institucional de processos internos, que transcendem os resultados de controle e transparência na aplicação dos recursos, voltados a “**promover o monitoramento permanente e integrado**” (Relatório de Gestão FNDE, 2016, P. 166: 924). Para alcançar tais objetivos é preciso intensificar o uso de tecnologias integradas e inovadoras para aprimorar e institucionalizar os processos de trabalho e de gestão ao um sistema de monitoramento integrado do PDDE e das ações agregadas com foco na teoria da mudança implicada no modelo lógico adotado.

Alguns indicadores, dados e informações monitoradas em diversos programas, mesmo não caracterizando a existência de um sistema de monitoramento, apresentam convergências de sistemas de informações gerenciais que podem ser considerados complementares, visando a melhoria da qualidade da educação ou da gestão de recursos com mesmo objetivo. Devido às potencialidades no desenvolvimento de um sistema de monitoramento que leve em conta a convergência de resultados na qualidade da educação é que se estabeleceram os critérios que delimitam o escopo da análise deste documento.

3.1 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pelo FNDE com a finalidade de prestar assistência financeira para as escolas em caráter suplementar. O recurso do PDDE repassado para as escolas visa contribuir para manutenção e melhoria da (a) infraestrutura física e (b) pedagógica, com o objetivo de (c) contribuir na elevação do desempenho escolar. Um segundo objetivo do PDDE é fortalecer a (d) participação social e a (e) autogestão escolar.

Os objetivos do PDDE apresentam três fatores principais (a, b, c) e dois secundários (d, e), o que requer que os instrumentos de monitoramento sejam construídos com base nos indicadores definidos pelo programa considerando esses cinco fatores ou dimensões: a melhoria da (a) infraestrutura física e (b) pedagógica além de (c) elevar o desempenho escolar e fortalecer a (d) participação social e a (e) autogestão. Considerando tais fatores, cuja árvore de problemas apresenta determinações multicausais, os recursos repassados pelo PDDE às escolas e a gestores municipais e estaduais, devem contribuir efetivamente para que estes objetivos sejam cumpridos e, para tanto, a arquitetura do sistema de monitoramento adequado deve contemplar tais dimensões como parte de seus requisitos constitutivos.

O Relatório de Gestão do FNDE de 2008 definia o PDDE como parte de um esforço cujo objetivo central incidia sobre a elevação da qualidade do ensino e de sua universalização, com foco na garantia do acesso à educação e de permanência numa escola estruturada com recursos humanos preparados, como se observa em trecho do documento que define o programa:

parte do conjunto de ações governamentais implementadas com o intuito de propiciar a elevação da qualidade do ensino e sua universalização, de modo que toda criança tenha acesso e possa permanecer em uma escola dotada de recursos didático-pedagógicos e humanos bem-preparados, com vistas à promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania (Relatório de Gestão FNDE, 2008, P. 196: 2237).

A centralidade conferida a um objetivo claro de garantia da qualidade da educação por meio da estruturação da escola, capacitação de profissionais da educação visando acesso universal e diminuição da evasão escolar, situam o PDDE como intervenção que converge com os objetivos da autarquia, tornando-a central, neste sentido.

No relatório de gestão de 2008 o PDDE básico foi acrescido de uma “cesta de ações” que mais tarde passam a ser denominadas de “ações agregadas”. No exercício de 2008 as ações agregadas ao PDDE foram: 1) PDDE Fundamental e Educação Especial; 2) PDDE Emergencial; 3)

Escola Acessível; 4) Adicionais de 50% (Rural e Urbano); 5) FEFS – Funcionamento da Escola aos Finais de Semana; 6) PDE Escola; e 7) Educação Científica.

As iniciativas do programa são executadas em parceria com os entes federados e organizações sociais e, para que as escolas sejam atendidas, as prefeituras, secretarias estadual e distrital de educação e entidades mantenedoras de acordo com a vinculação do estabelecimento de ensino, devem formalizar os processos de adesão e habilitação de suas unidades educacionais. Os recursos do Dinheiro na Escola do ensino fundamental e educação especial podem ser utilizados para: aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação da aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e para desenvolvimento de atividades educacionais (Relatório de Gestão FNDE, 2008, P. 198: 2969).

Um elemento importante relacionado ao monitoramento no FNDE foi o reconhecimento de que áreas como a de prestação de contas e monitoramento de projetos e programas educacionais da autarquia não têm conseguido atender à demanda de forma oportuna em razão da quantidade insuficiente de servidores nessas áreas. (Relatório de Gestão FNDE, 2010, P. 128: 202). É possível também observar, no Relatório de Gestão de 2010, uma série de demandas em consultorias individuais relacionadas a metodologias, implantação de metodologias relacionadas a monitoramento de diferentes programas.

Mais recentemente, surge a necessidade de promover um monitoramento permanente e integrado para prestar assistência técnica e financeira aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional, o que sinaliza dois fatores importantes, a percepção da necessidade de uma visão mais sistêmica e da integração entre monitoramento e assistência técnica.

3.2 Monitoramento do PDDE e ações agregadas

O principal indicador do programa é o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE criado “com o objetivo de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão³”. O IdeGES-PDDE agrega três indicadores relativos a dimensões consideradas pelo FNDE como representativas do desempenho do programa nos entes federados: (i) *Adesão*; (ii) *Execução*; e, (iii) *Prestação de contas*. Os três indicadores que compõem o IdeGES-PDDE estão eminentemente relacionados aos aspectos gerenciais do PDDE, especialmente quanto ao desempenho de área de atuação e de influência geográfica do programa quanto ao número e localização das unidades executoras e gestoras no território nacional (i) e quanto as taxas de (ii) execução físico-financeira e de (iii) prestação de contas dos recursos. Neste aspecto o IdeGES-PDDE cumpre os requisitos quanto a abrangência nacional, regional e local do programa na medida em que acompanha a taxa de adesão das escolas no país. Os três componentes do IdeGES-PDDE são relevantes para o monitoramento dos resultados do programa, seja quanto a adesão das UEX, seja por mensurar execução e prestação de contas, na medida em que estão articuladas com os resultados pedagógicos evidenciados pelo IDEB. Ou seja, o sistema de monitoramento do PDDE deve relacionar o IdeGES-PDDE aos resultados do IDEB, de modo a aferir os resultados não somente em termos de adesão e gestão de recursos repassados, mas fundamentalmente quanto ao resultado pretendido pelo programa: a elevação do desempenho escolar.

O monitoramento do PDDE e ações integradas ocorrem por meio de painéis e sistemas de informação disponibilizados aos gestores e aos cidadãos. Para acompanhamento geral dos repasses e adesões ao programa se disponibiliza um “Relatório dinâmico de execução do PDDE” anualizado. O relatório fornece informações sumarizadas sobre o PDDE básico e emergencial, com informações de quantidade de escolas e alunos beneficiados com os repasses, além da discriminação do repasse para educação especial. Os dados são desagregados por eixos e ação agregada (Eixo Qualidade: PDDE Emergencial, Educação Conectada e Novo Ensino Médio; Eixo Estrutura: Água e Esgotamento, Escola Acessível). Os dados apresentados são: a) quantidade de escolas beneficiadas com os

³ Em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde> Acessado em 18 de junho de 2021

recursos, b) alunos e c) valor repassado por nível de agregação de dados. Os dados podem ser desagregados por Unidade da Federação. O relatório é desenvolvido em Microsoft Power BI.

Os itens de destinação de recursos A e C possibilitam aquisição de bens de capital, no primeiro caso, e de material de consumo, visando ampliar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem e mantê-lo em pleno funcionamento. D, E e F são destinações que visam melhoria da qualidade da aprendizagem e do desempenho escolar. O item B visa melhoria e manutenção da infraestrutura física, procurando garantir a qualidade das edificações.

Os relatórios, públicos, possibilitam a consulta a algumas listas e relatórios do PDDE emergencial estadual e municipal, por exemplo, com os seguintes dados sobre unidades passíveis de atendimento pelo programa: uf, município, nome escola, código escola, CNPJ executora, nome executora, valor custeio, valor capital, valor total, programa, esfera, quantidade de alunos e destinação.

Quanto aos níveis de desagregação de dados e informações do PDDE é preciso levar em consideração que os recursos do programa, em 2008, eram inicialmente calculados proporcionalmente a quantidade de alunos matriculados na escola, levando-se em conta as desigualdades socioeconômicas regionais, com o que se pretendia reduzir seus efeitos, especificamente, no âmbito da escola, em geral, na educação, para promover acesso universal, reduzir evasão escolar e elevar o desempenho escolar.

Diante deste quadro institucional e contexto nacional de 2008, percebe-se a ênfase do programa nos objetivos de melhoria do desempenho escolar e da qualidade da educação. No entanto, o monitoramento do PDDE desde então, pela forma como está estruturado com ênfase no controle de adesões, execução e prestação de contas, não permite identificar em quais destes seis tipos de despesas os recursos são aplicados nas escolas, com exceção dos bens de capital. Por esta razão, o FNDE e os atores envolvidos com a execução e financiamento do PDDE e seu monitoramento, nos três níveis federativos, deveriam adotar soluções tecnológicas que possibilitem a desagregação do uso dos recursos, com dados da prestação de contas ou discriminação dos gastos, de modo a aferir mais precisamente os possíveis resultados que os diferentes usos promovem no sentido dos objetivos para os quais o programa foi concebido e evoluiu.

Considerando a complexidade do PDDE e ações agregadas, procurou-se encontrar em relatórios de gestão e de auditoria interna e externa desde 2006, totalizando 140 documentos e

anexos, os indicadores e as ferramentas informacionais e institucionais utilizadas para o monitoramento. Neste processo foram identificados diversos indicadores estratégicos que, no entanto, não estavam vinculados explicitamente aos programas, mas com eixos de ações estratégicas do FNDE. Os indicadores relacionados aos programas de competência da autarquia foram sistematizados no quadro abaixo:

Quadro 1 - Síntese dos indicadores de monitoramento do FNDE.

Programa	Indicadores
PDDE Básico	<ul style="list-style-type: none"> IdeGES (estratégico) IdeGES – prestação de contas IdeGES – % de execução Índice de Adesão
PDDE Emergencial Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Atualização cadastral anual Retiradas do Cartão PDDE nas agências bancárias; Saldos em conta de ações extintas Aplicação dos recursos no mercado financeiro Variação do percentual de execução dos recursos financeiros dos programas Aumento da adimplência dos entes nos programas Redução do recurso em conta específica não aplicado Aumento da adesão em desagregações específicas 5.1. Taxa de solicitação de reembolso analisada = Quantidade de análises de solicitação de desembolso realizadas pela quantidade total de solicitações de desembolso. 5.2. Taxa de obras supervisionadas = Quantidade de obras previstas em contrato de supervisão sobre o total de obras supervisionadas in loco. 7.1. Índice de formação de gestores educacionais e comunidade escolar = Quantidade de cursistas aprovados no bimestre sobre o total de cursistas matriculados no bimestre
PDDE Emergencial Estadual	
PDDE Qualidade – Novo Ensino Médio	
PDDE Emergencial – Água e Esgotamento	
PDDE Emergencial – Escola Acessível	
PDDE - Sala de Recursos	
PDDE - Educação Integral	
PDDE - Atleta na Escola	
PDDE Qualidade – Educação Conectada / Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE)	<ul style="list-style-type: none"> Indicador 232: quantidade de escolas conectadas no âmbito do PBLE; Indicador 747: alunado beneficiado por escola conectada à internet através do PBLE, por localização; Indicador 748: alunado beneficiado por escola conectada à internet através do PBLE, por nível de ensino. 15.3 Taxa de escolas conectadas em banda larga = [Quantidade de escolas conectadas em banda larga dividido pelo total de escolas previstas, multiplicado por cem. Trim.]
Ensino Inovador	<ul style="list-style-type: none"> 3.4 Taxa de custeio da formação profissional e tecnológica = [Valor total repassado dividido pelo valor total demandado, multiplicado por cem, trim.] 15.1 Taxa de instalação de laboratórios = [Quantidade de laboratórios instalados dividido pelo total de laboratórios entregues, multiplicado por cem. Trim.] 15.2 Taxa de tablets ativados = [Quantidade de tablets ativados dividido pelo total de tablets entregues, multiplicado por cem. Trim.] Indicador 1983: quantidade de tablets que foram ativados para uso;
PEJA – Apoio EJA	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Taxa de Custeio do EJA = [Valor total repassado dividido pelo valor total demandado, multiplicado por cem, trim.] Percentual da População na faixa Etária de 15 Anos ou Mais com Escolaridade Inferior a 4ª Série Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 a 29 Anos Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 Anos ou mais Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 anos ou mais na Área Rural

Projovem Campo	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de Certificação dos Alunos do Projovem Campo • Taxa de Inserção de Jovens no Mercado de Trabalho • Taxa de Permanência Anual dos Inscritos no Projovem Adolescente.
Educação no Campo	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Igualdade da Educação do Campo • Índice de Igualdade da Educação Escolar Indígena
Caminho da Escola	<ul style="list-style-type: none"> • repasses execução saldos de exercícios anteriores não aplicação no mercado financeiro situação do cadastro dos membros do CACS/FUNDEB4 • ICGCE = N° de municípios + estados beneficiados / N° total de municípios + estados (5.527) x 100 - Método de Aferição: Este indicador de eficácia é calculado pela divisão do número de municípios + estados beneficiados Programa Caminho da Escola, via transferência voluntária, pelo número total de municípios + estados que podem se habilitar a participar do Caminho da Escola.
Pronatec	<ul style="list-style-type: none"> • Número de pessoas que tiveram acesso aos cursos de qualificação profissional via PRONATEC
PAC	<ul style="list-style-type: none"> • 8.3 Taxa de assistência financeira no PAC = [Relação entre recursos financeiros repassados aos entes para o PAC (no ano) dividido pelos valores empenhados para as ações do PAC (no ano), multiplicado por cem. Trim.]
Proinfância	<ul style="list-style-type: none"> • 5.1 Taxa de recursos monitorados (Proinfância) = [Recursos repassados a programas e projetos monitorados sobre o total de recursos vigentes no exercício] • 3.2 Taxa de custeio da educação infantil = [Valor total repassado dividido pelo valor total demandado, multiplicado por cem, trim.] • indicador 543: unidades escolares conveniadas pelo Proinfância
PNATE	<ul style="list-style-type: none"> • 8.2. Taxa de atendimento do Transporte Escolar = [Quantidade de alunos atendidos pelo PNATE sobre a quantidade de demanda prevista para atendimento do PNATE. • 8.5 Taxa de atendimento do Transporte Escolar = [Quantidade de Atendimento (Demanda Registrada) dividido pela quantidade de Demanda, multiplicado por cem. Trim.] • repasses execução saldos de exercícios anteriores não aplicação no mercado financeiro situação do cadastro dos membros do CACS/FUNDEB • reprogramação de recursos para o exercício seguinte acima de 30% do valor repassado
PNAE	<ul style="list-style-type: none"> • 3.1 Taxa de execução de recursos financeiros - Alimentação = [Recursos executados divididos pelos recursos previstos, multiplicado por cem, trim.] • 3.2. Taxa de custeio de Programas de transferência direta = Valor dos pagamentos solicitados pelo valor total demandado pelos gestores dos programas. • Investimento por aluno atendido no ano
PAR	<ul style="list-style-type: none"> • 8.2 Taxa de atendimento com recursos do PAR = [Relação entre a quantidade de recursos transferidos por meio do PAR dividido pela quantidade de recursos empenhados por meio do PAR, multiplicado por cem. Trim.]
Melhoria na Escola	<ul style="list-style-type: none"> • 5.2 Taxa de obras supervisionadas = [Quantidade de obras previstas em contrato de supervisão sobre o total de obras supervisionadas in loco, trim.] • Taxa de recursos monitorados • Tipo de obra Quantidade de obras - Municípios, estados • Urbana – Construção, Ampliação, Reforma • Pronacampo – Campo (Construção, Ampliação); Quilombola (Construção, Ampliação); Indígena (Construção, Ampliação); Proinfância (Construção), Quadra (Construção), Cobertura de Quadra (Construção).

⁴ Conselho de Acompanhamento e Controle Social

Adequação de Prédios Escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de obras que foram retomadas após a paralisação; • Taxa de assistências técnicas prestadas aos entes federados; • Taxa de atendimento de demandas recebidas e atendidas; • Taxa de obras supervisionadas; • Taxa de verificação do saneamento das irregularidades de execução.
Bolsas e Auxílios	<ul style="list-style-type: none"> • 9.1. Taxa de realização de atendimentos – FIES = Taxa de realização de aditamentos - FIES Quantidade de aditamentos realizados pela quantidade de contratos passíveis de aditamento. • 9.2 Taxa de utilização do FIES = [Relação entre a quantidade de contratos em utilização do FIES e o número matrículas em IES privadas. Trim.] • 9.1 Adesão ao FGEDUC = [Relação percentual obtida entre a quantidade de mantenedoras com adesão ao Fgeduc e o total de mantenedoras ativas. mensal]
PNLD ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • 8.4 Índice de atendimento dos programas do livro = [Quantidade de alunos atendidos pelo PNLD nas diversas modalidades de ensino dividido pelo número total de alunos declarados no Censo Escolar no ano de atendimento, multiplicado por cem. anual]
Institucional	Indicadores
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> • 4.1. Visibilidade dos recursos = [Quantidade de consultas ou acessos à página do FNDE, mensal]. Quantidade de acessos ao FNDELegis
Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> • 6.1 Índice de respostas ao cidadão = [Total de demandas atendidas no período dividido pelo total de solicitações recebidas no período, multiplicado por cem, mensal] • 6.2 Taxa de qualidade do atendimento ao usuário = [número de respostas positivas (satisfeitos + muito satisfeitos) dividido pelo total respostas recebidas, estas subtraídas pelas respostas indiferentes, mensal] • 6.3 Índice agregado de capacitação de conselhos de controle social = [média aritmética dos índices de capacitação das Unidades Executoras (UEXs), do Conselho de Alimentação (CAE) e do Fundeb (CACs). IAgCCS = (IUEX + ICAE + ICACS)/3]

⁵ Programa Nacional do Livro e do Material Didático

Desempenho Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • 16.1. Desempenho individual (manter servidores) = Número de servidores que atingiram nota maior ou igual a 4 na avaliação de desempenho pela quantidade total de servidores que realizaram a avaliação • 17.1. Taxa de adesão aos programas de incentivo (valorização de servidores) = Quantidade de servidores beneficiários dos programas de incentivo pela quantidade total de servidores • 17.2. Percentual de cargos comissionados e funções ocupadas por servidores de carreira do FNDE = quantidade de cargos comissionados e funções ocupadas por servidores pelo total de cargos e funções disponíveis no FNDE • 18.1. Índice de satisfação do usuário quanto à estrutura física e logística (promover a modernização da infraestrutura física e tecnológica) = número de atendimentos prestados (grau de satisfação) pelo número de ocorrências registradas na Central de Atendimento • 18.2. Disponibilidade de sistemas informacionais = quantidade de disponibilidade dos sistemas elo tempo total • 19.1. Taxa de cumprimento do PAINTE (assegurar a regularidade das decisões administrativas) = ações relatadas como realizadas no RAINTE pelas ações previstas no PAINTE • 20.1. Taxa de execução orçamentária (assegurar gestão de recursos orçamentários e financeiros) = crédito orçamentário executado pelo crédito orçamentário liberado para execução • 20.2. Taxa de execução financeira = somatório dos valores pagos e valores transferidos, dividido pelo limite financeiro • 21.1. Água e esgoto (incentivar a gestão socioambiental) = diferença entre o consumo de água do mês/ano anterior pelo consumo de água no mês/ano atual dividido pelo consumo de água no mês/ano anterior, multiplicado por cem. • 21.2. Energia elétrica = diferença entre o consumo de energia mês/ano anterior pelo consumo de energia do mês/ano atual dividido pelo consumo de energia mês/ano anterior, multiplicado por cem • 21.3. manutenção predial = diferença de consumo entre o total previsto para gasto no contrato (TPGC) pelo total gasto no mês corrente (TGMC) dividido pelo total previsto para gasto no contrato (TPGC) multiplicado por cem • 21.4. Deslocamento de pessoal = diferença entre a quilometragem do período anterior pela quilometragem do período atual dividida pela quilometragem no período anterior, multiplicado por cem.
--------------------------	---

O monitoramento e a avaliação estão bem estabelecidos como preocupação dos gestores do FNDE há vários anos. No entanto, percebe-se uma enorme fragmentação com uso de muitos indicadores que poderiam estar relacionados entre si, se colocados em um sistema que ordenasse os níveis dos indicadores. Por exemplo, uma organização hierárquica os entre indicadores de macro ações do FNDE, os indicadores dos programas, os indicadores dos subprogramas facilitam a identificação de coerência e sinergia entre as várias ações do FNDE e o seu planejamento estratégico. Também não são claros, a partir dos documentos analisados, quais são os protocolos de utilização das informações e análises produzidas a partir do monitoramento. Em outros termos, saber como isso é incorporado no processo decisório envolvendo gestores, conselhos, e outros níveis administrativos da federação como o caso de estados e municípios.

Assim, uma primeira recomendação em relação ao monitoramento e avaliação no FNDE é a realização de uma análise de consistência e de validade dos indicadores existentes considerando os seguintes critérios expostos no Produto “Relatório com identificação de práticas exitosas de monitoramento na administração pública federal” do CECAMPE Centro-Oeste.

Validade discriminante: o indicador necessita apresentar sensibilidade em relação em relação às unidades medidas por aquele indicador (as escolas medidas com o IdeGES, em que medida o indicador é capaz de discriminar adequadamente escolas com variabilidade em seu desempenho na obtenção e utilização dos recursos do PDDE). Na apresentação do CECAMPE Centro-Oeste na reunião do dia 25 de junho, chamou atenção a presença de um dado do IdeGES da região sul do Brasil. Em 2019 (ano referência de 2018), havia 2.576 escolas com IdeGES igual a zero. No ano seguinte, IdeGES de 2020 (ano referências 2019), o número de escolas com IdeGES igual a zero caiu para 226. Ainda que com uma variação menor, o Centro-Oeste teve 969 (12%) escolas com IdeGES igual a zero em 2019. Em 2020, o número de escolas com IdeGES igual a zero cai para (3%). Esta alta variabilidade de um ano para o outro requer uma análise da validade discriminante deste indicador. A redução pode estar relacionada ao uso do cartão PDDE, mas necessita ser verificada em relação aos anos anteriores.

Validade interna: haveria necessidade de realizar testes de consistência interna de indicadores para verificar a possibilidade de agregação. Por exemplo, o desempenho institucional, de acordo com o levantamento realizado, possui doze indicadores. Há necessidade um trabalho agregação destas variáveis em indicadores compostos (que sejam compostos por indicadores menores). Da mesma forma, em relação aos indicadores de controle social. Para isso, os procedimentos de validação interna são fundamentais como análise do Alfa de Cronbach para medir a confiabilidade dos indicadores compostos e análise fatorial dos vários indicadores que estão no mesmo programa. Por exemplo, qual é a consistência interna dos indicadores do PNATE e do PNAE, sendo que no PNAE não existe um indicador sobre a participação da agricultura familiar nas compras do Programa.

Validade preditiva: uma meta-análise dos indicadores poderia também contribuir para verificar as sinergias entre diferentes indicadores dos distintos programas e ações cujo modelo lógico conceitualmente aponta efeitos, resultados que sejam convergentes. Da mesma forma, isso ocorre com a validade convergente.

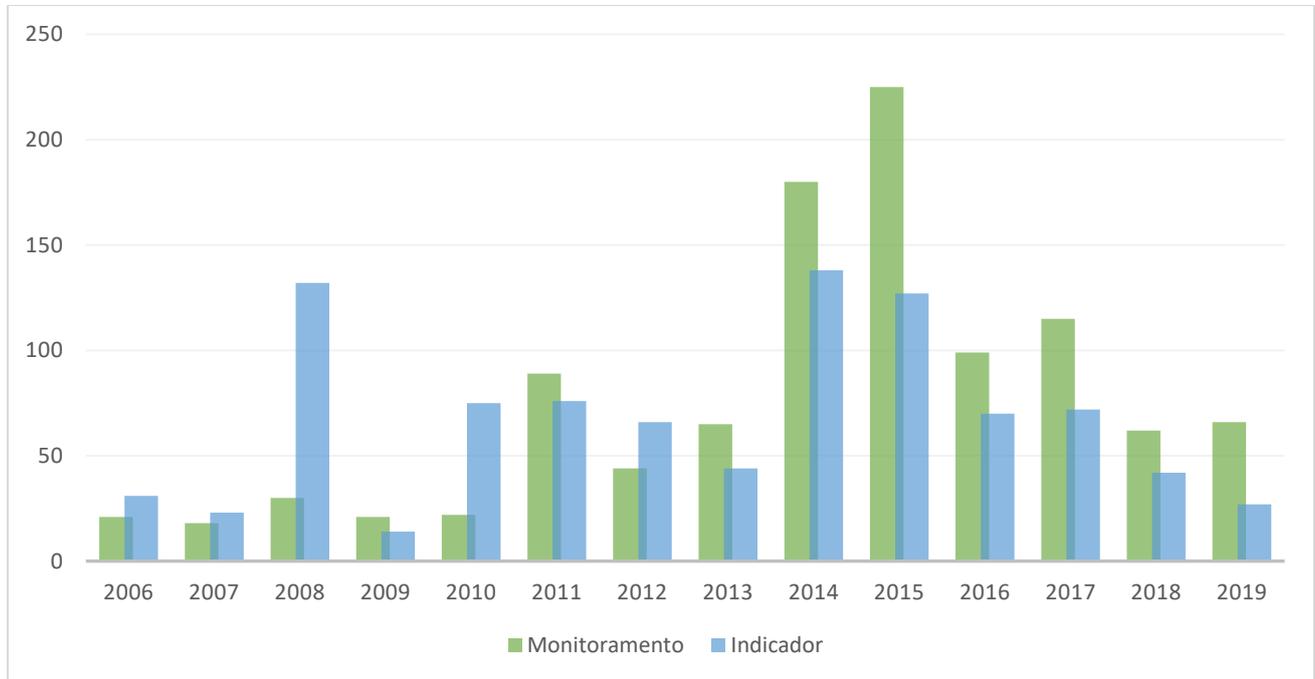
Validade convergente: a validade convergente é quando as medidas estão correlacionadas entre elas (percentual de execução do recurso do PDDE com o IdeGES no caso do PDDE).

A construção de um sistema de monitoramento e avaliação, como já fora colocado no Produto “Relatório com identificação de práticas exitosas de monitoramento na administração pública federal” do CECAMPE Centro-Oeste, reforça alguns aspectos para a maior utilização e maior confiabilidade dos indicadores. São eles:

- Sensibilidade às ações previstas (capacidade de captar mudanças produzidas pelas ações/atividades do programa)
- Especificidade e congruência com os objetivos do programa definidos a partir do Modelo Lógico.
- Transparência metodológica na sua construção.
- Comunicabilidade ao público (especialmente relevante no caso das ações de Capacitação e Assistência Técnica do PDDE).
- Viabilidade e praticidade para sua obtenção.
- Periodicidade e regularidade na sua obtenção.
- Capacidade de desagregação territorial e populacional (regiões, municípios, escolas, UEX no caso do PDDE).
- Comparabilidade da série histórica

A **Figura 1** revela, em que pese a redução das palavras ‘monitoramento’ e ‘indicador’ nos anos de 2018 e 2019, um crescendo da presença destes termos em relatórios de gestão, relatórios de auditoria internos e externos. Pode-se inferir que isso contribui para um ambiente mais receptivo de parte dos gestores para um aprimoramento dos indicadores existentes e construção de um sistema de monitoramento e avaliação.

Figura 1 – Frequência absoluta das palavras “monitoramento” e “indicador” nos Relatórios de Gestão e Relatórios de Auditoria Interna do FNDE.



Fonte: Relatórios do FNDE entre 2006 e 2019.

Quadro 2 – Comparativo dos elementos de um sistema de monitoramento e sua presença nos programas e ações do FNDE

Programa	Utilização da informação para melhoria do programa	Adequação	Integração com processo decisório	Critério de definição de indicadores
PDDE Básico e ações agregadas	Existe um sistema de informações que, entretanto, carece de articulação sistêmica com outros indicadores de desempenho, resultado e de processos.	<p>As informações do IdeGES-PDDE possibilitam acompanhar adesão, execução e prestação de contas, no entanto são pouco relacionadas com a finalidade principal que é a dimensão pedagógica do programa com os resultados de desempenho escolar, como IDEB e outros indicadores relacionados</p> <p>Ausência de indicadores qualitativos (RAINT2020)</p> <p>A periodicidade de registro e atualização dos dados é muito longa.</p>	<p>Consequentemente, em função do monitoramento com ênfase no controle, o processo decisório concentrado na esfera nacional, incide o foco na adesão, repasse e execução de recursos.</p> <p>Decisões são pactuadas junto aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) (RAV 38, P. 13: 1323)</p>	<p>Indicadores necessitam de revisão, visando adicionar novos (com base na teoria da mudança do programa) ou adequá-los às dimensões pedagógicas possibilitando inferir resultados e impactos quanto à do PDDE no desempenho escolar das intervenções básicas e agregadas.</p> <p>Confiabilidade dos indicadores: Indicadores não se relacionam adequadamente com os objetivos do programa Indicadores não estão estruturados em um sistema de monitoramento (plataforma de convergência tecnológica, bases de dados, workflow e relatórios)</p>
Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE)		Indicadores são adequados ao objetivo do programa, pois refletem claramente os indicativos de avanço da conectividade das escolas e do alunado.	Como o PBLE tem um componente de parceria com a iniciativa privada, o monitoramento do avanço da conectividade das escolas é feito com base nos indicadores adotados.	Indicadores são definidos com base no avanço da adesão e da implantação de banda larga nas escolas, apesar da velocidade mínima de 2mbps ser muito baixa para os padrões atuais.
PNATE	Monitoramento feito via questionários e controle de repasses e execução de recursos, visitas etc. As pesquisas e os questionários não são suficientes para aferir efetividade para a avaliação da efetividade da ação (RAV 38, P. 13: 2643)	Sistema de monitoramento com instrumentos de monitoramento inadequados para a aferição da eficácia, eficiência e efetividade do PNATE (RAV 38, P. 13: 1860) Regulamentação da adequação dos transportes quanto à qualidade / acessibilidade / segurança etc.	Existem mecanismos de controle do gestor para auxiliar na tomada de decisões, como a disponibilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC-Online) (RAV 38, P. 13: 956)	
			A importância de que o CACS/Fundeb atue de forma	

mais contundente sobre a execução do Pnate, pois, atualmente, cabe ao Conselho apenas emitir parecer sucinto sobre a aplicação dos recursos transferidos à conta do Programa (RAv 38, P. 39: 1342)

PNAE

Programa é o mais citado, desde 2006, com relação ao monitoramento em documentos da autarquia, mais do que o PDDE.

O monitoramento e controle social do PNAE é intersetorial e compartilhado pelo FNDE, via SISAN, com a Caisan Nacional e outros Ministérios, já que objetiva melhoria da qualidade da educação, da saúde e desenvolvimento da agricultura familiar. Neste sentido, a melhoria do PNAE ocorre de forma intersetorial.

CACS/Fundeb acompanha PNAE

Na Diretoria de Ações Educacionais, no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), são utilizados diversos sistemas como procedimentos de controle interno: Sistema de Demandas (Sidem – Mantis); Documenta; Sistema de Gestão de Demandas (SGD); Sistema de Cadastro de nutricionistas do PNAE (Sinutri); Sistema de Atualização de Dados dos Conselhos de Alimentação Escolar (Cae-virtual); Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar (Sigae); Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec); Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon); e o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). (Relatório de Gestão FNDE, 2014, P. 63: 1362)

O **Quadro 2** revela itens significativos para a construção de um sistema de monitoramento e ainda ausentes nas iniciativas do FNDE. Não há protocolos para a utilização das informações vindas do monitoramento no processo decisório. Os programas do FNDE em geral exigem uma governança multinível (Piatonni, 2009), pois não apenas envolvem diferentes entes da federação, como também organizações privadas sem fins lucrativos como o caso das Unidades Executoras, além dos órgãos de controle que não pertencem ao poder executivo como TCU e Ministério Público (dos estados e da União). Assim, além do protocolo, é necessário clareza dos níveis de utilização dos indicadores pelos diferentes grupos de usuários.

Como dito anteriormente, há também necessidade de adequação da aferição de modo que os indicadores propostos estejam coerentes com os objetivos e resultados dos diferentes programas e possam formar indicadores compostos para as macro ações do FNDE que incluem dois ou mais programas. Afora isso, há também a praticidade de uso da informação para o sistema de monitoramento, a periodicidade, a integração com processo decisório (árvore de decisão), a consistência e critério de definição de indicadores e validação de variáveis.

Estes elementos não esgotam o necessário em um sistema de monitoramento, mas já constituem um ponto de partida para a sua construção.

Uma segunda recomendação neste sentido é um esforço de construção/atualização/revisão dos modelos lógicos dos diferentes programas. Tal esforço permite a criação e atualização nas definições dos indicadores para além da questão do controle gerencial de destinação e aplicação de recursos. Um sistema de monitoramento em programas de maior complexidade como PDDE, PNAE e PNATE exige uma plataforma capaz de integrar diferentes bases de dados e sistemas de informações. Considerando que existem dados qualitativos, quantitativos, estruturados e não-estruturados. Neste sentido, um Sistema de Monitoramento e Avaliação no FNDE implicará o uso de ferramentas de extração e tratamento de dados com distintas naturezas e níveis de agregação.

4 Considerações finais: limites e potencialidades para um sistema de monitoramento do FNDE

Sistemas de monitoramento produzem, transformam e difundem dados na forma de informações relevantes voltadas a avaliação de resultados e de processos, os quais podem ser utilizados como uma forma de feedback para direcionar racionalmente a tomada de decisão, seja no nível da unidade escolar, seja nos níveis de políticas educacionais municipais, estaduais ou federais. Tanto os processos de produção, coleta, processamento e consumo da informação produzida em sistemas de monitoramento, quanto os processos de análise e feedback ao longo da cadeia informacional são relevantes para garantia da qualidade da educação e o atingimento dos objetivos das políticas públicas voltadas a melhoria da educação.

Estes princípios se aplicam ao PDDE e ações agregadas no âmbito do FNDE, dos estados e municípios, incluindo todos os atores do sistema educacional envolvidos diretamente no programa. Ou seja, é importante para a efetividade do sistema de monitoramento que haja verticalidade entre os entes federados e atores públicos das três esferas, assim como horizontalidade, envolvendo atores sociais e agentes públicos locais que sejam relevantes na gestão, na transparência, na participação e no controle social dos processos e dos resultados que conduzam a melhoria ou manutenção da qualidade da educação nos âmbitos locais, regionais e nacional.

Segundo Howie (2017), há dois principais tipos de sistemas de monitoramento de políticas de educação: sistemas de monitoramento profissional (também chamados de sistemas de feedback de performance escolar) e sistemas de *accountability*. O principal objetivo do monitoramento da performance escolar é a melhoria da qualidade da educação no nível escolar (VERHAEGHE et al, 2015). Já o objetivo dos sistemas de monitoramento de *accountability* é possibilitar controle (social, interno e externo) e transparência aos processos administrativos e de gestão escolar e da educação como um todo (Tymms, 1999). É possível, no entanto, intercambiar funções entre os dois sistemas de modo que o sistema de avaliação escolar possibilite avaliar e monitorar processos administrativos e de repasse recursos e vice-versa. No caso do PDDE, pode-se traçar uma relação entre o sistema de monitoramento do IdeGES e o IDEB, intercambiando aferição dos resultados das intervenções e a eficiência.

A análise de uma política pública, seja ela *ex ante* ou *ex post*, que contribua para desenho de um sistema de monitoramento adequado, compreende levar em consideração seus problemas

centrais, as causas-raízes ou críticas destes problemas, os públicos-alvo associados a cada problema causal, uma teoria da mudança que fundamenta e orienta as intervenções, além da teoria do programa – a qual deve ser, a rigor, consequência prática e operacional da teoria da mudança prevista pela política, de forma mais ampla e conceitual. Neste sentido, um sistema de monitoramento adequado possibilita identificar e classificar processos e seus resultados para superação ou mitigação do problema central da política ou programa.

No caso do PDDE, o problema de política pública que consta no modelo lógico do programa diz respeito às “precariedades físicas e pedagógicas básicas e imediatas das escolas” que incidem sobre alunos da rede pública de educação básica, cujas evidências fundamentam-se nos seguintes dados: a) baixo aprendizado; b) evasão escolar; e c) distorção idade-série. As causas implícitas atribuídas ao problema central para o qual o PDDE foi desenvolvido são: 1) falta de autonomia física e financeira da escola; 2) falta de gestão da escola; 3) morosidade e/ou não atendimento dos entes federativos; 4) dificuldade de implementação do projeto pedagógico da escola; 5) desvio de finalidade do recurso do ente federativo; 6) dificuldade dos entes de dar assistência necessária às escolas.

Alguns problemas identificados em relatórios de gestão e auditorias internas e externas nortearam o FNDE na busca por melhorias do programa. Em relatório de gestão de 2011, assim como em outros documentos, foram apontadas dificuldades para atingir metas de execução física, inadimplência na prestação de contas e adesão ou habilitação para o PDDE por parte de entidades responsáveis pelas escolas beneficiárias das respectivas redes de ensino. As providências tomadas pela autarquia para essas resolverem os problemas apontados voltaram-se para o fortalecimento e sistematização da capacitação dos gestores do programa nos municípios e nos estados (Relatório de Gestão FNDE, 2011, P. 57: 675). Avaliações realizadas regularmente apontaram com frequência a necessidade de capacitação e assistência técnica aos gestores das UExs com o objetivo de qualificar o processo de adesão, execução de recursos e prestação de contas do PDDE básico e ações agregadas nos estados e municípios.

Há distinção entre os eixos do PDDE (estrutura, qualidade) e entre a forma de obtenção e aplicação dos recursos em caráter ordinário ou emergencial. Tendo em vista que os objetivos do programa envolvem originalmente (i) a promoção do acesso universal à educação, (ii) a redução da evasão e (iii) a elevação do desempenho escolar, implica em avaliar se a teoria da mudança que fundamenta o PDDE foi constituída com base em evidências empíricas da relação entre a melhoria

da infraestrutura física e uma ou mais dessas três dimensões derivadas dos seus objetivos originários. Tanto as ações básicas quanto as demais ações agregadas podem impactar diferentemente o problema central que motivou a criação do PDDE, por este motivo se faz imprescindível que no modelo lógico do programa seja considerada a teoria da mudança que motiva as intervenções com base em dados empíricos das relações entre a ação governamental e o impacto nas causas do problema central no sentido de resolvê-lo ou mitigá-lo. Um sistema de monitoramento que integre as bases de dados e possibilite a correlação entre diferentes indicadores e dados de pesquisas, auditorias e avaliações internas ou externas poderia contribuir significativamente para acompanhamento da eficácia, eficiência e efetividade dos resultados do PDDE e ações agregadas nas realidades cujas intervenções pretendem transformar.

De acordo com o Relatório de Auditoria Interna Nº 3 de 2020, entre 2016 e 2018 o FNDE tinha 39 programas em funcionamento, número que caiu para 30, em 2019. A auditoria interna, realizada entre outubro de 2019 e junho de 2020, teve como objetivo a avaliação do modelo de monitoramento adotado pelo FNDE para o acompanhamento das políticas públicas geridas e executadas no âmbito da autarquia.

Como resultado da referida auditoria interna, apesar das iniciativas para dirimir as fragilidades no modelo de monitoramento, “verificou-se a insuficiência dos instrumentos normativos internos existentes em definir objetivos, competências e mecanismos de monitoramento” (FNDE, 2020, p. 1). Outro problema apontado pela auditoria foi “a incipiência de direcionamento estratégico de modo a não favorecer a institucionalização e a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento na Autarquia” (Ibidem, p. 1). Outras auditorias realizadas entre 2017 e 2019, indicaram problemas similares no monitoramento: falhas no acompanhamento da utilização dos recursos; fragilidade ou ausência de metodologia baseada em risco para a escolha das visitas presenciais; inexistência de avaliação quanto ao atingimento dos resultados e objetivos da política, em termos qualitativos; e, presença de base de dados que não possui confiabilidade ou não se traduz em informações gerenciais de fácil entendimento.

Considerando os problemas apontados por auditorias precedentes, verifica-se que a insuficiência de instrumentos que regulamentem de forma explícita e clara os objetivos, competências e mecanismos de monitoramento, retrata, de alguma forma, o que a auditoria mais recente apontou como incipiência de direcionamento estratégico, com níveis frágeis ou inexistentes

de institucionalidade e operacionalização de sistemas de monitoramento das políticas, programas e ações do FNDE.

Uma auditoria em 2020 realizou análise documental de diretrizes normativas e de procedimentos e modelos de monitoramento (Relatório de Gestão FNDE, 2020, pág. 6), levando em conta:

- a) normas e procedimentos relacionados ao monitoramento;
- b) mecanismos de acompanhamento dos processos de monitoramento pela alta gestão;
- c) iniciativas de monitoramento empreendidas pelas diretorias; mecanismos utilizados para mensurar resultados do monitoramento;
- d) projetos de melhoria dos sistemas de monitoramento.

As recomendações desta auditoria corroboram aspectos identificados neste produto do CECAMPE Centro-Oeste. A primeira recomendação está, em larga medida, relacionada com a necessidade de construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação. A avaliação e revisão da normatização relativa ao monitoramento (Regimento Interno e da Portaria nº 376/2019) que deve levar em conta conceitos; atores; objetivos; competências, comuns e singulares; definição estratégica de acompanhamento, recebimento e tratamento das informações produzidas pelas unidades gestoras; além de mecanismo de retroalimentação ou correção (Relatório de Gestão FNDE, 2020). Outra aponta para a necessidade de aprimoramento da integração entre os dados dos sistemas, ferramentas e aplicativos do FNDE, o que coaduna com o desenvolvimento de painéis (*dashboard*) a serem desenvolvidas pelos CECAMPEs. Por fim, em sintonia com a avaliação focada na utilização de Patton (1997), há uma recomendação de aprimorar também o processo de tomada de decisão pela alta gestão e pelas áreas gestoras com mecanismos de acompanhamento em que os dados e as informações monitoradas sejam adequadas e tempestivamente utilizados pelos gestores.

Dentre as potencialidades, destaca-se que parece existir uma cultura organizacional apropriada e receptiva à construção de um sistema de monitoramento e avaliação no FNDE. Uma outra potencialidade é a iniciativa da criação dos CECAMPEs que confere uma abordagem integrada, sistemática dos itens relacionados com o monitoramento e a avaliação por região do país. Aqui vale lembrar que os CECAMPEs atuam em equipe e possuem mais institucionalização se comparados aos vários e possivelmente dispersos contratos de consultoria para tratar de monitoramento.

Referências

BRASIL (2020) Relatório de Gestão do FNDE 2020, disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>.

BRASIL (2016) Relatório de Gestão do FNDE 2016, disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>.

BRASIL (2015) Relatório de Gestão do FNDE 2015, disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>.

FITZ-GIBBON, C. T. In: Scherman, V. et al. (1996). *Monitoring the Quality of Education in Schools*, 1–7. Rotterdam: Sense Publishers.

HOWIE, S.J.; SCHERMAN, V. (2017). *Monitoring Systems for the Future*. In: Scherman V., Bosker R.J., Howie S.J. (eds.), *Monitoring the Quality of Education in Schools*. Rotterdam: Sense Publishers. https://doi.org/10.1007/978-94-6300-453-4_12

LACHAPELLE, G. (2011). *Policy Evaluation*. In: Badie, B.; Schlosser, D., and Morlino, L. (eds.), *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage Publications.

PATTON, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: the new century text*, Third Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.

PIATTONI, S. (2009). *Multi-level governance: a historical and conceptual analysis*. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>

POISTER, Theodore H. (2015). *Monitoring Program Outcomes*. In: [Newcomer K. E.](#), [Hatry, H. P.](#), [Wholey, J. S.](#) (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, Fourth Edition. San Francisco: Jossey Bass Wiley.

TYMMS, P. (1999). *Baseline assessment and monitoring in primary schools: Achievements, attitudes and value-added indicators*. London, UK: David Fulton.

VERHAEGHE, G. et al. (2015). *Diversity in school performance feedback systems*. *School Effectiveness and School Improvement*, 26, 612–638.

WILLMS, J. D. (1992). *Monitoring school performance: A guide for educators*. London, UK: Falmer Press.