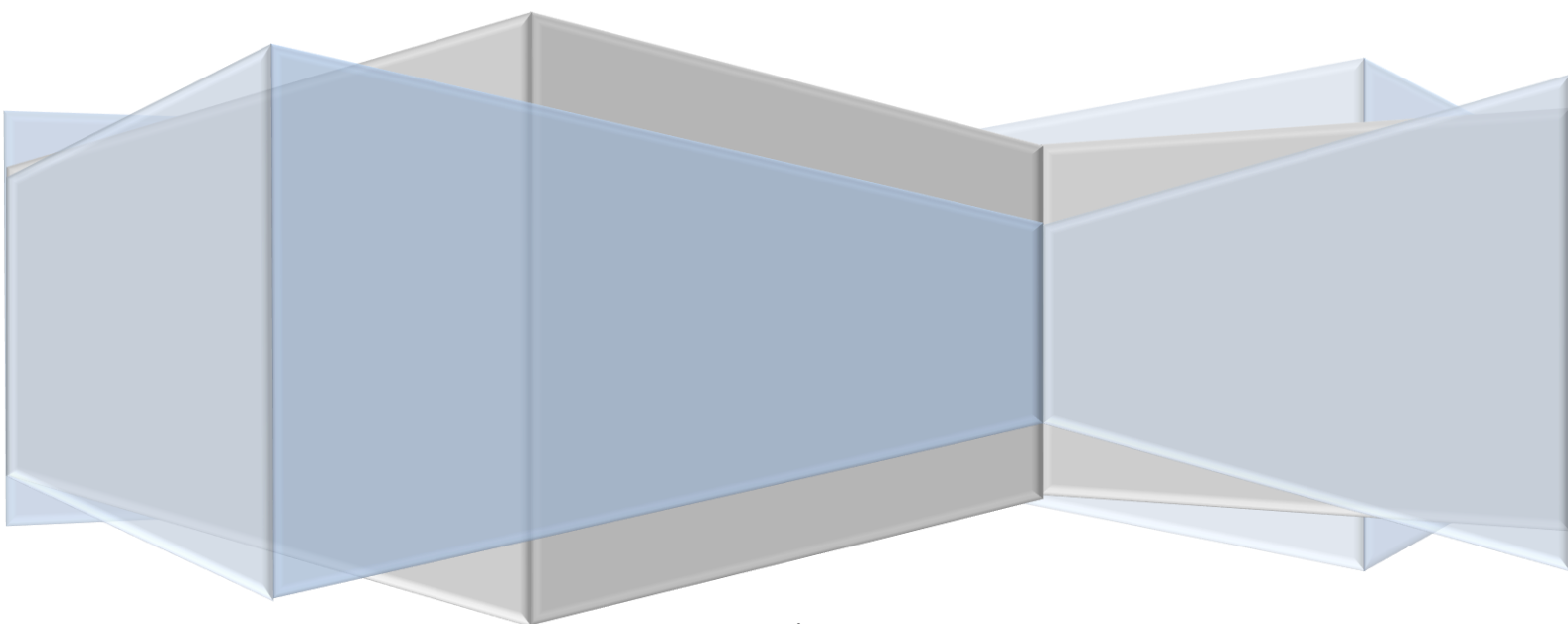




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE  
**AUDITORIA INTERNA**

# RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 03/2020

Modelo de Monitoramento aplicado às Políticas Públicas



Agosto de 2020

## RESUMO

O presente Relatório traz os resultados de avaliação realizada no modelo de monitoramento adotado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o acompanhamento das Políticas Públicas geridas e executadas no âmbito da Autarquia. Durante a execução deste trabalho, foram avaliados aspectos de conformidade e desempenho em questões relativas à institucionalização normativa do monitoramento no âmbito do FNDE, bem como ao estabelecimento de estratégia institucional que torne viável a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento.

Como objetivo da auditoria e visando à melhoria dos processos das unidades auditadas, verificou-se a existência de instrumentos normativos, no âmbito do FNDE, que regulamentassem o monitoramento de suas políticas públicas e definissem, de forma clara, objetivos, competências e mecanismos relativos a tal atividade. Também buscou-se verificar se as ações que suportam o atual modelo de monitoramento estão aderentes aos instrumentos normativos e às boas práticas existentes e amplamente divulgados no âmbito do Governo Federal.

O presente trabalho, previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2019 com prosseguimento no PAINT 2020, foi proposto a partir da percepção de que Relatórios anteriores realizados por órgãos de controle e pela AUDIT/FNDE indicaram fragilidades no modelo de monitoramento adotado na Casa, prejudicando a aplicação e a efetividade dos recursos no atendimento dos objetivos previstos. Vislumbra-se, portanto, que os resultados desta avaliação possam contribuir para a melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos do FNDE, especialmente no que diz respeito à execução e ao atingimento dos objetivos de seus programas e de sua Política Educacional em caráter mais amplo.

Como resultado dos exames, verificou-se a insuficiência dos instrumentos normativos internos existentes em definir objetivos, competências e mecanismos de monitoramento. Além disso, constatou-se a incipiência de direcionamento estratégico de modo a não favorecer a institucionalização e a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento na Autarquia.

Por fim, cabe mencionar que durante a realização deste trabalho foram percebidas iniciativas por parte da gestão com o intuito de dirimir as fragilidades constantes no atual modelo de monitoramento adotado pelo FNDE, a exemplo de proposição e revisão de normativos e metas institucionais.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

AGEST - Assessoria de Gestão Estratégica e Governança

AUDIT – Auditoria Interna do FNDE

BI - *Business Intelligence*

CAE - Conselhos de Alimentação Escolar

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CECANES - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar

CFN - Conselho Federal de Nutricionistas

CGAME - Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar

CGEOF – Coordenação-Geral de Execução e Operação Financeira

CGIMP – Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais

CGPAE - Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar

CGPLI - Coordenação-Geral dos Programas do Livro

CGPLO – Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento

CGU - Controladoria-Geral da União

COLEP – Coordenação de Integração e Legislação de Pessoal

COMAG - Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas

COMAP - Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas

COMAV - Coordenação de Monitoramento e Avaliação

DGREP – Divisão de Gerenciamento de Registro de Preços

DIGEF – Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios

DIRAD – Diretoria de Administração

DIGAP - Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais

DIOSI – Divisão de Operacionalização do SIOPE

DIRAE - Diretoria de Ações Educacionais

DIRTI - Diretoria de Tecnologia e Inovação

DIFIN – Diretoria Financeira



DPCON – Divisão de Planejamento de Compras Nacionais

FGV - Fundação Getúlio Vargas

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

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IMP - *Innovation Management Professional*

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ISO - *International Organization for Standardization* (Organização Internacional de Normalização)

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

ME - Ministério da Economia

MEC – Ministério da Educação

MD - Ministério da Defesa

MS - Ministério da Saúde

NBR - Norma Brasileira

MPF - Ministério Público Federal

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PC – Prestação de Contas

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA - Plano Plurianual

PBLE – Programa Banda Larga nas Escolas

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

ePNAE - Aplicativo de Controle Social do PNAE

RPN – Registro de Preços Nacional

SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SIGPNAE - Sistema de Gestão do PNAE

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar



PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PFDC - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

PROINFO - Programas Nacional de Tecnologia Educacional

RI - Regimento Interno

RPN - Registro de Preços Nacional

S.A. – Solicitação de Auditoria

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SICONV - Sistema de Convênios

SIGEF - Sistema Integrado de Gestão Financeira

SiGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SMA - Sistema de Monitoramento e Avaliação

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SPO - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC - Plano Diretor de Tecnologias da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

RESUMO .....	1
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	2
SUMÁRIO .....	5
INTRODUÇÃO.....	6
VISÃO GERAL DO OBJETO .....	7
RESULTADO DOS EXAMES .....	9
1. Instrumentos normativos insuficientes para definir objetivos, competências e mecanismos de monitoramento no âmbito do FNDE.....	9
2. Direcionamento estratégico incipiente, prejudicando a institucionalização e a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento .....	15
2.1. Estratégia Institucional.....	15
2.2. Atuação das áreas gestoras .....	18
2.3. Tomada de decisão.....	28
3. Análise do contexto do monitoramento no âmbito do FNDE e apresentação de modelos existentes com <i>benchmarking</i> .....	30
RECOMENDAÇÕES.....	35
CONCLUSÃO.....	37
ANEXO I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria .....	39
a) Achado nº 1 .....	39
Instrumentos normativos insuficientes para definir objetivos, competências e mecanismos de monitoramento no âmbito do FNDE.....	39
Manifestação da Unidade Auditada:.....	39
Análise da Equipe de Auditoria: .....	42
b) Achado nº 2 .....	45
Direcionamento estratégico incipiente, prejudicando a institucionalização e a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento .....	45
Manifestação da Unidade Auditada.....	45
Análise da Equipe de Auditoria: .....	51

## INTRODUÇÃO

Esta auditoria, realizada de outubro de 2019 a junho de 2020, teve por objetivo avaliar o modelo de monitoramento do FNDE. Para tanto, a Auditoria Interna solicitou às unidades do FNDE esclarecimentos relacionados à gestão e ao monitoramento das políticas públicas. Foram diligenciadas as Diretorias de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP); de Ações Educacionais (DIRAE); de Tecnologia e Inovação (DIRTI); de Administração (DIRAD); Financeira (DIFIN); e de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF). Também foi objeto de avaliação a Assessoria de Gestão Estratégica e Governança (AGEST), vinculada ao Gabinete. Foram feitos os seguintes questionamentos às Diretorias: indicação dos programas para os quais possuem competência de monitoramento, apontando as unidades responsáveis; descrição das atividades de monitoramento por programa, periodicidade, abrangência e escopo; indicação de normativo específico, caso exista; documento com formalização do conceito de monitoramento adotado; metodologia e critérios utilizados para definição de monitoramento; ferramentas/sistemas usados, caso existam; informação dos produtos gerados a partir de relatórios, caso existam; e elencar, caso existam, monitoramentos de programas cuja gestão fica a cargo de outra diretoria, apontando benefícios ou fragilidades percebidos em decorrência dessa atuação compartilhada.

O presente trabalho, previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2019 com prosseguimento no PAINT 2020, foi desenvolvido considerando que trabalhos anteriores realizados por órgãos de controle e pela AUDIT/FNDE, os quais serão mencionados ao longo deste Relatório, indicaram fragilidades no modelo de monitoramento adotado no âmbito do FNDE, prejudicando a aplicação e a efetividade dos recursos no atendimento dos objetivos previstos. De 2017 a 2019, relatórios de auditoria 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.

A auditoria teve por objetivo verificar se existem instrumentos normativos no âmbito do FNDE que regulamentam o monitoramento das políticas públicas e definem de forma clara os objetivos, as competências e os mecanismos (questão 1 da auditoria) e se as ações que suportam o atual modelo de monitoramento estão estrategicamente previstas e aderentes aos instrumentos normativos e às boas práticas de monitoramento existentes (questão 2 da auditoria).

Para isso, utilizou-se de análise documental, levantamento e análise de normas e procedimentos aplicáveis ao monitoramento, além da verificação de modelos existentes como meios para a avaliação realizada, com ênfase nos seguintes aspectos: normas e procedimentos aplicáveis ao monitoramento do FNDE; mecanismos definidos para o acompanhamento dos processos de monitoramento pela alta gestão; iniciativas de monitoramento empreendidas pelas Diretorias; mecanismos utilizados para mensurar os resultados do monitoramento; e projetos de melhoria relacionados ao monitoramento em andamento no FNDE. Esta auditoria, ainda com o objetivo de contribuir com a melhoria do monitoramento, buscou analisar os trabalhos de órgãos de controle relacionados ao tema, levantar e analisar soluções e referências recomendadas no

âmbito do Governo Federal, além de cotejar boas práticas, por meio de *benchmarking*, com o modelo de monitoramento do FNDE.

## VISÃO GERAL DO OBJETO

O FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa. Responsável precipuamente pela educação básica, atua, também, nos ensinos profissional, tecnológico e superior, em parceria com os 26 estados e o Distrito Federal, bem como com os 5.570 municípios.

A missão institucional do FNDE<sup>1</sup> tem estreita relação com o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no art. 214 da Constituição Federal de 1988, que visa articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Outro instrumento previsto constitucionalmente e de grande impacto para a atuação do FNDE é o Plano Plurianual (PPA), que organiza e viabiliza a ação governamental por meio do conjunto das Políticas Públicas do governo para um período de quatro anos. O PPA 2016-2019, que, conforme art. 3º da Lei nº 13.249/2016, coloca as metas do PNE como prioridades da administração pública federal para o período, resultou em 54 programas temáticos, os quais apontaram caminhos a serem percorridos pela ação do Governo Federal.

Tomando por base esses instrumentos de planejamento e com o intuito de assegurar, em última instância, o direito social à educação, o MEC propõe uma gama de Políticas Públicas que são, em grande parte, executadas pelo FNDE. Para fins deste trabalho, adota-se o conceito de Política Pública como “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira”<sup>2</sup>. Portanto, assume-se que o conjunto de programas executados pelo FNDE se congrega em uma Política Educacional de caráter mais amplo.

A amplitude da atuação do FNDE relativa à execução de Políticas Públicas de educação se dá pela abrangência dos parceiros (estados e municípios) e pela gama de ações. Em análise do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF), constatam-se os seguintes quantitativos de planos internos, ações orçamentárias e programas, por exercício:

---

<sup>1</sup> Prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos (Mapa Estratégico – FNDE 2018-2022).

<sup>2</sup> IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. v. 2. Brasília: Ipea; Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 11



**Quadro 01:** Quantitativo de planos internos, ações orçamentárias e programas por exercício

Ano	Planos Internos	Ações Orçamentárias	Programas FNDE
2016	284	43	38
2017	417	44	38
2018	345	48	39
2019	261	37	30

Fonte: SIGEF

Para que o alto montante de recursos repassado pelo FNDE traga benefícios à sociedade, a Política Pública deve envolver: (i) diagnóstico do problema; (ii) diagnóstico dos objetivos, ações e resultados esperados; (iii) desenho e estratégia de implementação; (iv) impacto orçamentário e financeiro; (v) estratégia de construção de confiança e suporte; e (vi) monitoramento, avaliação e controle<sup>3</sup>.

Considerando que, em virtude de sua responsabilidade quanto à elaboração do PNE, é o MEC quem tem maior atuação na proposição e no planejamento das Políticas de Educação, ao relacionar os passos acima descritos ao ciclo PDCA<sup>4</sup>, percebe-se que a atuação do FNDE é mais expressiva a partir do “fazer” desse ciclo, em consonância com a missão institucional de prestação de assistência técnica e financeira. Especialmente no que tange aos recursos que não executa diretamente, cabe ao FNDE possibilitar a execução local, normatizando, controlando e fiscalizando o “fazer” dos entes beneficiários, em conformidade com o § 6º, art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967: “os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios”.

Em 22/11/2017, com a publicação do Decreto nº 9.203/2017, agrega-se o conceito de governança às diretrizes previstas no Decreto-Lei nº 200. Conforme aquele normativo, governança é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Convém citar que o ato de “monitorar a gestão”, mencionado no conceito de governança, não se confunde com o “monitoramento pela gestão”. O primeiro ocorre no nível estratégico, com o intuito de verificar se as orientações estabelecidas a partir da visão de futuro da Autarquia, qual seja, “ser referência na implantação de políticas públicas”, estão sendo colocadas em prática. O segundo, por sua vez, é realizado nos níveis tático e operacional e se vincula ao monitoramento da execução dos programas, projetos e ações. Deve haver, portanto, atividades de monitoramento nos níveis de governança e gestão. Ainda que distintas, tais atividades são complementares e precisam interagir, como expresso na figura abaixo.

<sup>3</sup> IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*. v. 1. Brasília: Ipea; Casa Civil da Presidência da República, 2018.

<sup>4</sup> Método que propõe a realização de quatro etapas para a melhoria contínua de processos: planejar (plan); fazer (do); checar ou verificar (check); e agir (act).

Figura 01: Interação entre governança e gestão



Fonte: RBG/TCU.

Conforme representado, o monitoramento no âmbito da gestão desencadeia o “agir”, que permite a correção de falhas constatadas. Todas as fases estão intimamente relacionadas, sendo que a última só poderá ocorrer se as anteriores fornecerem elementos suficientes para ajustes das linhas de intervenção afetas à Política Pública. Nesse ciclo, o monitoramento assume o papel de:

processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública. Tem como objetivo controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas. O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação<sup>5</sup>.

A percepção de que, apesar da alta relevância na atuação do FNDE, o monitoramento tem se mostrado frágil e distante da estratégia da Autarquia levou à realização desta avaliação<sup>6</sup> do Modelo de Monitoramento de Políticas Públicas atualmente adotado no FNDE.

## RESULTADO DOS EXAMES

### 1. Instrumentos normativos insuficientes para definir objetivos, competências e mecanismos de monitoramento no âmbito do FNDE

O principal marco legal sobre monitoramento a nível geral no âmbito do FNDE é o Regimento Interno (RI). Este, em seu artigo 4º, V, institui como competência comum às unidades da estrutura organizacional da Autarquia a promoção do monitoramento e da avaliação da execução físico-financeira de seus programas de forma “organizada, tempestiva e integrada”. O Regimento, contudo, não especifica quais seriam os atores responsáveis (dentro de cada uma das

<sup>5</sup> IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*. v. 2. Brasília: Ipea; Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 15.

<sup>6</sup> O FIES, por se tratar de programa de financiamento estudantil de ensino superior, o qual mais se diferencia do que se aproxima dos outros programas executados no âmbito do FNDE, não foi objeto de análise deste trabalho.

unidades ou transversalmente) por orientar e propiciar a implementação de modelo de monitoramento e avaliação que atendessem a essas especificações.

Além de competência comum, o RI também aponta o monitoramento e a avaliação como atribuições específicas de suas unidades gestoras de programas. Essa previsão, no entanto, não apresenta uniformidade na definição de responsáveis, entregas, abrangência, periodicidade e demais ações relacionadas à operacionalização do monitoramento.

A falta de homogeneidade se inicia a partir da percepção de responsabilidade para monitorar. A Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF), por exemplo, não apresentou normativo específico referente à atividade de monitoramento dos Programas Suplementares<sup>7</sup>. Quanto a eles, as atribuições definidas em suas resoluções dispõem que a Diretoria é responsável exclusivamente pela execução financeira, não se observando “relação entre os processos de prestação de contas e de monitoramento”. A Diretoria de Tecnologia e Inovação (DIRTI), área essencialmente responsável por atividades meio, por seu turno, assumiu a responsabilidade quanto à gestão e ao monitoramento dos Programas Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO), Banda Larga nas Escolas (PBLE) e de Conectividade às Escolas Rurais, sem que haja previsão regimental, para ela, sobre o monitoramento de programas.

Quanto aos mecanismos e objetivos, a ausência de alinhamento estratégico leva as áreas gestoras a instituírem rotinas próprias de monitoramento. A Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE/DIRAE), por exemplo, apresentou a Nota Técnica 09/2015, a qual regulamenta critérios para a escolha das entidades a serem monitoradas *in loco* a partir da elaboração de Matriz de Risco. A construção da Matriz leva em conta fatores especificados no documento, dentre os quais estão aquisição de agricultura familiar, aprovação da prestação de contas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), envio de prestação de contas para o FNDE e materialidade.

A Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI/DIRAE), por sua vez, exerce o monitoramento por meio de critérios e diretrizes recomendados no Plano de Acompanhamento da Execução dos Programas do Livro nos Estados. A partir do uso de sistemas e de visitas *in loco*, podem ser identificadas falhas na execução do Programa, como problemas de comunicação; insuficiência de recursos; procedimentos em desacordo com a regulamentação; sobra e falta de materiais nas escolas; não utilização dos materiais distribuídos; falta de campanhas de conservação e devolução dos materiais; e acúmulo de livros fora do ciclo de atendimento.

Ainda no tocante ao estabelecimento de critérios de riscos, a DIRAE firmou contrato com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para avaliação dos programas da Diretoria. O serviço previa, dentre outras entregas, a estruturação da matriz de riscos e da metodologia de monitoramento da execução dos programas nos estados e municípios. O documento de formalização da demanda não faz menção, em sua justificativa, a direcionamento da alta administração ou alinhamento aos

---

<sup>7</sup> O FNDE denomina de Programas Suplementares os programas e ações educacionais de adesão voluntária que auxiliam a manutenção e o desenvolvimento da educação em níveis ou modalidades específicas, cuja gestão compete às secretarias do MEC. Ao FNDE cabe prestar apoio técnico e financeiro aos executores locais dos programas por meio da Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios (CGAUX).

objetivos estratégicos da Casa, dando-se a motivação da contratação do serviço com base em recomendações de órgãos de controle.

Nota-se neste caso que, assim como há carência de direcionamento estratégico da política de monitoramento do FNDE, essa falha se revela também em outros processos afetos, como o da gestão de riscos. A desagregação ocorre, analogamente, tanto na relação alta administração – Diretorias, quanto entre estas e suas coordenações-gerais. Por exemplo, não há registro nos autos de alinhamento da Presidência e da DIRAE quanto ao planejamento da citada contratação dos serviços da FGV, além de não estar evidenciado direcionamento estratégico da própria Diretoria, em relação às suas áreas, quanto à utilização efetiva do trabalho ao seu final, em especial na melhoria do processo de monitoramento.

A Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP) apresentou os Planos de Monitoramento utilizados para subsidiar as visitas *in loco* nos exercícios de 2017 e 2018, os quais também trazem critérios para a escolha das entidades a serem supervisionadas, além dos roteiros previstos para serem realizados nos respectivos exercícios e orientações gerais ao corpo técnico para a realização do monitoramento. Os Planos disciplinam o monitoramento das unidades e sua base observa procedimentos normatizados na Resolução CD/FNDE nº 07, de 05/08/2015. No monitoramento realizado pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas (COMAP/DIGAP) são definidos como prioritários os Convênios/Termos de Compromisso que atendam aos critérios de risco, relevância e materialidade, definidos pela Instrução Normativa – TCU nº 63, de 01/09/2010.

O processamento das informações sobre risco, materialidade e relevância é levado em consideração em diversos pontos que constam nos Planos de Monitoramento 2017 e 2018 e as características do objeto de monitoramento são avaliadas em relação a cada um desses critérios para, em conjunto, resultarem na elaboração da escala de prioridades. O monitoramento dá-se por meio de verificação da execução físico-financeira das ações e do cumprimento do objeto pactuado e do objetivo do Programa, no qual busca-se apurar a conformidade dos procedimentos necessários à consecução do objeto.

Nota-se que tanto a Nota Técnica do PNAE, quanto os Planos de Monitoramento de Obras, trazem como justificativa para sua elaboração as competências previstas regimentalmente para as áreas que os elaboraram (COMAV/DIRAE e COMAP/DIGAP, respectivamente), demonstrando a importância de haver normatização geral completa e uniforme na Autarquia.

Das informações encaminhadas pelas diversas diretorias do FNDE, observa-se também que não há alinhamento conceitual sobre o papel de outras instâncias de governança. Como exemplo, cita-se o fato de que boa parte dos atores apontados como responsáveis pelo monitoramento são agentes de controle, a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da própria AUDIT/FNDE. Sobre esse ponto, destaca-se o Despacho COMAV/DIRAE nº 1334480 e o Ofício DIGAP nº 14720/2019, que informam que a Auditoria Interna e outros órgãos de controle (CGU, TCU e Ministério Público Federal - MPF) atuam no monitoramento dos Programas. Esse entendimento trazido pelas unidades demonstra que ainda há enfoque expressivo no controle

*a posteriori*, comumente exercido por esses órgãos. Ações de monitoramento contínuo, ou *a priori*, de responsabilidade da gestão, são menos evidentes.

Ainda no que tange à desagregação entre os conceitos de monitoramento adotados pelas Diretorias, chama-se atenção para a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e de Acompanhamento e Controle Social (CACs). Criado pela Lei nº 11.947, de 16/06/2009, ao primeiro compete acompanhar as diretrizes da alimentação escolar, além de emitir parecer conclusivo sobre o Relatório Anual de Gestão do Programa. Ao segundo, criado pela Lei nº 11.494, de 20/06/2007, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), cabe acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, além de acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta, por exemplo, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), dentre outros.

Os conselhos atuam como importante fonte de informação para a gestão, já que possuem a responsabilidade de acompanhamento das ações desenvolvidas com os recursos repassados pelo FNDE, além de serem expoentes do controle social sobre esses montantes, estarem mais próximos do gasto do recurso e poderem servir de fonte de informação para retroalimentar a gestão na tomada de decisão. Entretanto, nenhuma das áreas gestoras os apontou como agentes de monitoramento, ainda que estes possuam competência expressa em Lei para acompanhar a aplicação dos recursos de programas geridos pela Autarquia. A DIGEF, por exemplo, apresenta os CACs como responsáveis pelo acompanhamento e controle social. Entretanto, afirma que, à exceção da etapa de prestação de contas, não há “outros momentos de interação ou estratégias de atuação colaborativa com esses atores [CACs e Coordenação de Transferências Diretas - COTDI]”. A ausência de menção aos Conselhos sugere que a ação de monitoramento se desconecta do acompanhamento realizado por esses colegiados.

Dessa forma, constatou-se que as unidades implementaram diversos mecanismos de monitoramento, porém em níveis diferentes de profundidade e abrangência, além do uso variado de técnicas e ferramentas.

No último ano, o FNDE demonstrou avanços no que diz respeito à adoção dos mecanismos de governança, gestão de riscos e monitoramento, estabelecendo as seguintes instâncias relacionadas à governança com o objetivo de auxiliar a normatização, a implementação e a melhoria do monitoramento, assim como de fazer uso dos resultados obtidos: i) Unidade de Monitoramento Integrado, responsável pela coordenação e execução do Monitoramento Integrado e Avaliação dos Programas (Portaria nº 376, de 27/06/2019), subordinada à Assessoria de Gestão Estratégica e Governança - AGEST e vinculada ao Núcleo de Métodos Quantitativos; ii) Comitê de Gestão Estratégica e Governança - CGEG (Portaria nº 546, de 18/10/2019), cuja secretaria será exercida pela AGEST; e iii) Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos e Integridade - CGRCI (Portaria nº 541, de 16/10/2019), órgão colegiado de natureza deliberativa subordinado ao CGEG.

A Unidade de Monitoramento Integrado objetiva, principalmente, levantar e analisar dados sobre o andamento dos Programas do FNDE, para identificar eventuais falhas, problemas ou potenciais de melhoria; avaliar a maturidade das atividades de monitoramento das diretorias;

propor indicadores de monitoramento que permitam analisar a eficiência, eficácia, impacto, equidade e sustentabilidade das políticas, programas e ações de monitoramento; e avaliar e propor as estratégias de priorização dos universos a serem monitorados das políticas e programas selecionados.

Especificamente sobre a Portaria nº 376/2019, observa-se que há, no documento, definição de conceitos e responsabilidades atinentes à Unidade de Monitoramento Integrado. Destaca-se, porém, que o normativo não apresenta a definição estratégica de acompanhamento, recebimento e tratamento das informações produzidas pelas unidades gestoras, além do mecanismo de retroalimentação ou correção, em aderência às boas práticas. Ademais, observa-se que não houve avanços quanto à constituição conjunta (AGEST – DIRTI) do Plano de Monitoramento Integrado do FNDE, ação essencial para fins de gestão do processo e validação dos indicadores eventualmente propostos.

Com relação ao Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos e Integridade, o colegiado é integrado pelo Presidente do FNDE, Diretores, Chefe de Gabinete da Presidência, Procurador-Chefe e Auditor-Chefe, sendo os dois últimos como apoio técnico. O colegiado se responsabiliza por atividades que, de forma transversal, contribuam para o monitoramento integrado, tal como elaborar e aprovar políticas e diretrizes relativas à gestão de riscos, controles internos e integridade e viabilizar aos tomadores de decisão o acesso tempestivo às informações quanto aos riscos aos quais o FNDE está exposto.

No que se refere ao Comitê de Gestão Estratégica e Governança, suas competências perfazem o alinhamento das ações relacionadas a monitoramento e avaliação de políticas públicas com a estratégia proposta. Além disso, atribui, aos comitês subordinados a ele, competência para formular as políticas e diretrizes relativas ao monitoramento e avaliação de políticas.

A fim de conduzir a gestão e tornar o processo de monitoramento executado pelo FNDE adequadamente estruturado para produzir informações que propiciem o aperfeiçoamento das ações e o alcance de seus objetivos, a normatização e a instituição de procedimentos para o monitoramento necessita de complementações. Conforme propõe o Guia Prático de Análise *ex ante*, do Governo Federal, para que o monitoramento ocorra de maneira satisfatória, faz-se necessária a proposição de alguns elementos que ainda não foram instituídos em completude pelo FNDE, a exemplo de cronograma de atividades de monitoramento e avaliação, dimensionamento de custos, responsabilidades e previsão dos instrumentos de monitoramento utilizados.

No mesmo sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, publicado pelo TCU, propõe, dentre outras, a definição de escopo, propósito e demandantes do processo de monitoramento, a identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política, além da indicação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações como boas práticas para a execução do monitoramento.

Conforme Decreto nº 9.203/2017, a melhoria regulatória é um dos princípios da governança pública, a qual deve encontrar soluções para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças

de prioridades, bem como definir, formalmente, funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais, de que carecem os normativos orientadores do monitoramento atualmente adotados pelo FNDE. Ademais, como boa prática voltada à liderança organizacional, o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU sugere que o dirigente máximo da organização se responsabilize tanto pelo estabelecimento de diretrizes e políticas para a gestão da organização como pelo alcance dos resultados. Portanto, para melhor promover a atuação das iniciativas de monitoramento e utilização dos resultados obtidos a partir dele, é primordial a qualificação da governança.

De forma expositiva o sistema de governança no setor público pode ser visualizado da seguinte forma:

**Figura 02:** Sistema de Governança em órgãos e entidades da Administração Pública



Fonte: TCU: Referencial Básico de Governança, 2ª versão, p. 28.

É importante notar também que a gestão de riscos, insumo indispensável ao monitoramento, não está implementada de modo estratégico no FNDE. O Guia Prático de Análise *ex ante* exemplifica que, para o monitoramento das políticas públicas, “procedimentos serão estabelecidos pelos responsáveis, com o registro de ocorrências dos riscos identificados no período avaliado, da probabilidade de surgimento de novos riscos e das mudanças significativas ocorridas

no período, de forma a assegurar o controle no gerenciamento e na gestão dos riscos da política”, o que não foi identificado na Autarquia.

Sendo o principal instrumento definidor de competências, não abarcando de forma mais pormenorizada mecanismos e objetivos do monitoramento, o Regimento Interno apresenta aparente indefinição estratégica em sua elaboração, cabendo às diversas áreas da Autarquia descrever suas competências e ações voltadas ao monitoramento. Tal situação culmina na desagregação entre conceitos, princípios, responsabilidades e atores afetos ao monitoramento.

O Regimento também não propõe instância que congregue os resultados das ações de monitoramento executadas pelas áreas, ainda que mencione a realização desse processo de forma “organizada, tempestiva e integrada”. A inexistência desse tipo de instância dificulta a geração de insumos para o monitoramento da Política Educacional, como um todo, gerida pelo FNDE.

Assim, apesar de relevantes, as normatizações instituídas no exercício de 2019 não foram capazes de suprir as fragilidades normativas aqui apontadas, em razão de voltarem-se, majoritariamente, à instituição de unidades de nível estratégico, não chegando a nortear, de forma específica, a atuação das áreas gestoras e a organização das informações por elas produzidas como insumo para a melhoria contínua da Política Educacional, finalidade última da atividade de monitoramento.

## **2. Direcionamento estratégico incipiente, prejudicando a institucionalização e a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento**

As lacunas de caráter normativo apresentadas anteriormente fragilizam o monitoramento em diversos níveis. Assim, visando demonstrar essas fragilidades, o modelo de monitoramento foi dividido nas seguintes etapas: i) fornecimento, pelas instâncias de governança (Alta Administração), de estratégia institucional às áreas gestoras (Gestão Tática e Operacional); ii) operacionalização do monitoramento pelas áreas gestoras; e iii) utilização, pela Alta Administração, dos insumos oriundos das atividades de monitoramento (*accountability*) para fomentar a tomada de decisão. Essas três etapas e as fragilidades constatadas em cada uma delas serão detalhadas a seguir:

### **2.1. Estratégia Institucional**

A inexistência de instrumento normativo de repercussão geral no âmbito do monitoramento ganha ainda mais relevo por ser esta uma das maneiras de a Governança repassar à Gestão a estratégia institucional adotada, de modo que os níveis tático e operacional possam colocar em prática aquilo que foi planejado.

Outra maneira de comunicar a estratégia às áreas gestoras e à sociedade, mas na qual também se verificou fragilidades, é por meio do Planejamento Estratégico. Para o quinquênio 2018-2022, o Planejamento do FNDE trouxe 20 objetivos, sendo um deles, inicialmente, voltado exclusivamente ao monitoramento. Como forma de mensurar os avanços da Autarquia quanto ao



alcançe desse objetivo, foi adotado o indicador “Taxa de implementação do monitoramento integrado”, de responsabilidade da AGEST. Tal parâmetro foi calculado a partir da relação entre as ações realizadas (entregas) e o total de ações planejadas no modelo (projeto) de monitoramento integrado do FNDE, sendo a meta para 2018 a de 25% e o resultado apurado o de 19,71%, conforme Portaria nº 75, de 18/02/2019.

Questionada acerca da composição do indicador, a AGEST, por meio do Ofício nº 23769/2019/Agest/Gabin-FNDE, informou que “uma vez que o Monitoramento Integrado está em fase de implantação no FNDE, o resultado de 19,71% relacionado à taxa de implementação do monitoramento integrado corresponde à métrica de desenvolvimento de um projeto e não ao resultado do indicador. Este indicador não fará sentido para a iminente revisão do Plano Estratégico Institucional”. Na divulgação das metas institucionais, feita por meio da Portaria nº 610, de 22/11/2019, não se apurou o resultado desse indicador, fato justificado por necessidade de ajuste ou substituição na ocasião da próxima Reunião do Comitê de Gestão Estratégica, prevista para janeiro de 2020 e que não ocorreu. Em 27/03/2020, no entanto, publicou-se o resultado final do indicador para 2019 por meio da Portaria nº 213. Nesse exercício, a meta de 40% estabelecida para o indicador foi alcançada.

A AGEST informou, ainda, que irá adquirir ferramenta de gestão de indicadores a fim de promover a atualização e o suporte técnico do “Portal da Estratégia”, interface que permitiria aos colaboradores e aos órgãos de controle o acompanhamento e o monitoramento dos resultados estratégicos, a partir de dados e informações das diversas frentes de execução da Autarquia. Apesar de constar, no site do FNDE, link para acesso à ferramenta<sup>8</sup>, ainda não há informações ou dados passíveis de consulta.

A publicação da Portaria nº 376/2019, que instituiu a Unidade de Monitoramento Integrado, também foi uma oportunidade de fornecimento de estratégia institucional aos demais atores envolvidos no processo de monitoramento. Contudo, faltam a ela alguns elementos para que essa expectativa se concretize: além de não prever plano de ação para implementação do monitoramento integrado que batiza a Unidade, a Portaria não traz diretrizes para as áreas gestoras, prevendo apenas as próprias competências. Ademais, a unidade não apresentou desdobramentos desde a sua criação, em junho de 2019, conforme abordado no Achado 1.

No que tange ao Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos e Integridade, também não foi possível identificar ações concretas, como registro de reuniões, deliberações e possíveis definições normativas decorrentes de sua atividade. Além disso, não há previsão, nas Portarias nº 376/2019, 541/2019 e 546/2019, de criação de grupos de trabalho ou estrutura similar para estudo e implantação da sistemática de monitoramento a nível estratégico e da política de gestão de riscos, que ainda não se encontra instituída, com os seus elementos derivados, a exemplo de indicadores, fluxos de informação, distribuição de responsabilidades, entre outros.

---

<sup>8</sup> <https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/fnde-estrategico/sobre/portal-da-estrategia>

Também não foi possível identificar estratégia institucional voltada à comunicação periódica, das áreas gestoras à Alta Administração, acerca dos resultados do monitoramento ou à avaliação do monitoramento com posterior identificação de fragilidades e proposição de melhorias. No que diz respeito às soluções de tecnologia, os sistemas utilizados pelas áreas funcionam, majoritariamente, como repositório de dados, inexistindo de forma estruturada consolidação desses dados em informação que possibilite a geração de conhecimento para a tomada de decisão sobre os programas da Autarquia.

Conforme as áreas que efetuam atividades de monitoramento, atualmente o FNDE conta com ao menos quinze sistemas para essa finalidade. A esse número há que se somar, ainda, sistemas que não estão sob a gestão do FNDE, mas que detêm em seu bojo módulos de programas de competência da Autarquia. Somente o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), gerido pelo MEC, possui 97 módulos em sua base, conforme consulta ao site<sup>9</sup>. Dentre esses módulos, vários são relativos a programas do FNDE, como os do Plano de Ações Articuladas (PAR Planos de Metas – DIGAP) e do Sistema PNLD (DIRAE). Da quantidade de sistemas existentes utilizados pelo FNDE, infere-se uma possível ausência de direcionamento estratégico. Ademais há um distanciamento com a estratégia de governo, que perfaz o uso da Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.035, de 1º/10/2019.

A Plataforma +Brasil é uma evolução do Sistema de Convênios (SICONV) e surge pela necessidade de ampliar os benefícios do sistema a outros tipos de transferências de recursos realizados pela União, além dos convênios e contratos de repasse, de forma a prover melhoria na gestão do dinheiro público com foco na geração de resultados para os cidadãos de todo o País. Entre os princípios da Plataforma estão: otimização dos recursos públicos; avaliação informatizada das Prestações de Contas; rastreabilidade e menor custo de controle; monitoramento digital da execução das políticas públicas com fortalecimento do controle social; e resultados para a sociedade por meio do fortalecimento da governança e da gestão públicas.

No Acórdão nº 3061/2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) faz a seguinte constatação: “Diversos sistemas diferentes são utilizados com esse objetivo<sup>10</sup>, criando-se lacuna relacionada ao controle e ao acompanhamento tempestivo da execução desses programas” e indica que a plataforma +Brasil “seria o ambiente mais favorável a outras transferências da União”. Ademais, ainda conforme o Acórdão, a padronização do tratamento das transferências aumentaria a eficiência do processo. Diante de tais fatos, o TCU recomenda que seja realizado estudo, por parte da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia em conjunto com o FNDE, dos modelos de negócios das transferências automáticas (PNAE, PNATE e PDDE Básico) decidindo pelo uso ou não da Plataforma +Brasil.

Conforme explicitado no Referencial Básico de Governança do TCU, é da Governança, por meio da atuação da Alta Administração, a responsabilidade de propor “estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente”

---

<sup>9</sup> <http://simec.mec.gov.br/login.php>

<sup>10</sup> Acompanhamento da execução dos programas objeto de transferências automáticas.

(p. 30), enquadrando-se nessa esfera a definição dos elementos a compor o monitoramento da Política Educacional gerida pelo FNDE.

Além disso, o mesmo Referencial preconiza que, nos casos de políticas dirigidas ao público-alvo, a articulação entre elas é recomendável, de forma a aproveitar ao máximo as estruturas já criadas, a exemplo de bancos de dados, sistemas e equipes de especialistas para visitas *in loco*, evitando retrabalho ou dificuldades decorrentes de falta de comunicação. Tais situações são comuns na execução do monitoramento atualmente adotado no FNDE e demonstram a importância de definição de estratégia institucional que vise o alinhamento dos processos da Autarquia entre si e com as medidas adotadas no âmbito do Governo Federal.

Para medir o sucesso dessas iniciativas é preciso, também, instituir formas de mensurá-las. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, é necessária a identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política. Os indicadores estratégicos mostram a eficiência da organização na utilização dos recursos públicos, verificam o cumprimento dos objetivos institucionais e do atendimento das metas estabelecidas pela administração, além de fornecer instrumentos para os processos de tomada de decisão.

Ademais, a implementação efetiva de modelo de gestão de riscos é fundamental ao bom funcionamento da instituição e de sua Política Educacional. Conforme a norma ABNT NBR ISO 31000:2018, a gestão de riscos é suportada por princípios, estrutura e processo de forma a criar e proteger o valor das organizações, contribuindo para a melhoria de todos os sistemas de gestão, inclusive de monitoramento, sendo que sua estruturação no âmbito do FNDE é importante para mitigar o efeito das incertezas no alcance dos objetivos da Autarquia. A partir da percepção de risco, a Alta Administração poderá, então, traçar estratégias para que a missão institucional seja atingida com a maior eficiência possível.

Assim, em virtude da incipiência do direcionamento estratégico quanto ao monitoramento, inclusive normativa, conforme abordado no Achado 1, as áreas gestoras (unidades responsáveis pela execução de cada um dos programas) tomam para si esse papel, acarretando iniciativas de monitoramento voltadas para si mesmas e que dificultam a efetividade do acompanhamento da Política Educacional, em sentido amplo, gerida pelo FNDE.

## 2.2. Atuação das áreas gestoras

A respeito das ações de monitoramento executadas individualmente por cada uma das áreas gestoras, observa-se que, apesar de haver pontos de intersecção entre as ações de monitoramento, a exemplo do uso de sistemas e das visitas *in loco*, cada uma das áreas estruturou o monitoramento a partir de aspectos que julgou pertinentes para os programas sob sua gestão, ainda que estejam dentro de uma mesma Diretoria. Assim, com base nas boas práticas constantes dos Referenciais e Guias mencionados neste documento, foram avaliados, não de forma individualizada, mas considerando o alinhamento estratégico, os seguintes mecanismos de monitoramento em cada uma das áreas do FNDE: indicadores, comunicação de resultados, sistemas, critérios de risco, metodologia de monitoramento e identificação de fragilidades.

Para identificar a forma como as atividades realizadas pelas Diretorias se articulam à estratégia do FNDE, foram levantados os indicadores estratégicos que refletem os resultados do monitoramento. Abaixo, estão relacionados os indicadores apontados pelas áreas gestoras da Autarquia<sup>11</sup>.

DIRAE:

- PNAE: O indicador estratégico de desempenho operacional que reflete o resultado do monitoramento é a "taxa de execução de recursos financeiros (alimentação escolar)";
- PNLD: Os indicadores de monitoramento estão em construção;
- PDDE: o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE – IDeGES – agrega indicadores de prestação de contas, percentual de execução do programa e índice de adesão ao programa, apontado com o indicador estratégico;
- PDDE e suas Ações Agregadas: como indicadores de eficiência e efetividade, 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 e aumento da adesão em desagregações específicas; e
- PNATE e Caminho da Escola: os indicadores desses programas encontram-se em fase de desenvolvimento. Por ora, estão sendo trabalhados indicadores de repasses, execução, saldos de exercícios anteriores, não aplicação no mercado financeiro, situação do cadastro dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS/FUNDEB, reprogramação de recursos para o exercício seguinte acima de 30% do valor repassado no caso do PNATE.

DIGAP:

- 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; e
- Taxa de verificação do saneamento das irregularidades de execução.

---

<sup>11</sup> A CGAUX/DIGEF não apontou indicadores em sua resposta.

DIRTI:

- Indicador 1983: mensura a quantidade de tablets que foram ativados para uso;
- Indicador 232: mensura a quantidade de escolas conectadas no âmbito do PBLE;
- Indicador 747: mensura o alunado beneficiado por escola conectada à internet através do PBLE, por localização; e
- Indicador 748: mensura o alunado beneficiado por escola conectada à internet através do PBLE, por nível de ensino.

Dos indicadores apresentados, apenas o referente ao PNAE aparece de forma explícita como indicador de um dos objetivos estratégicos da Autarquia (01 – Implantação de Políticas Públicas). Além disso, observa-se que grande parte dos indicadores foi estabelecida para medir processos internos e não a execução dos programas, projetos e ações do FNDE, ou seus resultados. Em trabalho realizado pela FGV no âmbito da DIRAE, citado no Achado 1, apontou-se que as informações disponíveis não fornecem avaliação geral sobre o desempenho e os resultados de cada programa e que o FNDE atua mais no acompanhamento da operacionalização do que na avaliação de seu impacto e alcance.

Nesse sentido, o RAv nº 91/2018, da CGU, que tratou do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), aponta a ausência de indicadores qualitativos no acompanhamento do Programa. Conforme o Relatório, tal lacuna é causada pela falta de clareza quanto aos resultados esperados da Política, sendo definidas apenas metas relacionadas à mera execução de recursos. Em ações em que a entrega é mais evidente, como das obras, os indicadores utilizam poucos elementos que qualifiquem as entregas, a exemplo do tempo e dos parâmetros com que elas devem ser verificadas, conforme Relatório de Auditoria nº 33/2017, emitido pela Auditoria Interna do FNDE.

A ausência de clareza quanto ao que deve ser mensurado contribui para a formulação de indicadores que medem a execução do programa de forma desvinculada de seu objetivo final. Evidência dessa situação é a predominância de indicadores quantitativos, a exemplo de taxa de execução de recursos financeiros da alimentação escolar, taxa de obras que foram retomadas após a paralisação e quantidade de *tablets* ativados para uso. Apesar de necessários para a mensuração do funcionamento dos programas, tais indicadores não são suficientes para medir os resultados da Política Pública.

Em reunião realizada com a AGEST em 19/09/2019, a Assessoria informou à AUDIT que deu início, por meio de oficinas baseadas em modelos lógicos, ao desenvolvimento de indicadores de Programas, trabalhando primeiramente com a DIRAE. Os indicadores do PNATE foram validados e a próxima etapa abarácará o PNLD. A ideia é que essas oficinas permitam a elaboração de indicadores de resultado para todos os Programas da Autarquia.

O FNDE também não conta com rotina de comunicação de resultados do monitoramento institucionalmente estabelecida, verificando-se, mais uma vez, atuações autônomas por parte das áreas gestoras.

A comunicação dos resultados do monitoramento da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV/DIRAE), por exemplo, (Relatórios de monitoramento da COMAV; pareceres da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional – COSAN; relatórios de assessoria a municípios e estados pelos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar – Cecanes) é, de acordo com a DIRAE, feita por meio do encaminhamento desses documentos aos gestores das entidades e unidades executoras, aos Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs, e eventualmente ao MPF e/ou Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC e Conselho Federal de Nutricionistas – CFN. Todavia, não foi mencionada rotina de envio de resultados à Alta Administração, nem critério usado para o encaminhamento a instituições externas que têm a competência de fiscalização ou informada a periodicidade desses encaminhamentos.

A Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG/DIRAE), por sua vez, informou que, como resultado de seu monitoramento, produz Relatórios de Monitoramento do PDDE e PNATE, os quais são enviados aos superiores e gestores dos programas; texto para o Relatório de Gestão, enviado aos superiores; pesquisas de campo e/ou pesquisas online, enviadas aos gestores, atores envolvidos e Alta Administração; Comunicados Eletrônicos, enviados para as entidades executoras dos programas; vídeos institucionais, publicados nos canais específicos; elaboração de manuais, materiais instrucionais, cartilhas, etc. Observa-se, portanto, que, dentro de uma mesma diretoria, não há a padronização das ações de comunicação dos resultados à alta gestão.

Outra Diretoria que produz Relatórios de Monitoramento é a DIGAP. Em sua resposta, ela informou que os Relatórios Gerais são de uso exclusivo do FNDE. Os Relatórios de supervisão, realizados quando das visitas *in loco*, por sua vez, ficam disponíveis para acesso na aba “Vitorias” do SIMEC. A área informou, ainda, que o sistema gera alerta relativos a prazos ou problemas no preenchimento de alguma informação, e que são encaminhados e-mails e SMS aos gestores e fiscais de obras informando sobre determinadas situações relativas ao andamento da execução do objeto. O Sistema também produz alertas e ofícios, tendo como destinatários os responsáveis pelas obras.

A DIRTI não mencionou como se dá a comunicação dos resultados de seu monitoramento e a DIGEF afirmou que, no âmbito dos Programas Suplementares, a comunicação é feita via Ofício com os entes executores. A esse respeito cabe mencionar, ainda, a comunicação dos resultados à sociedade, a qual se dá mediante sistemas ou aplicativos, a exemplo do SiGPC e do SIMEC acesso público.

Concernente às soluções de tecnologia, os dados armazenados e a comunicação entre os sistemas não são plenamente confiáveis, como apontado pela Controladoria no RAv nº 91/2018, que avaliou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A partir desse trabalho, a Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME/DIRAE) iniciou uma série de melhorias no monitoramento do PDDE, como o desenvolvimento do BI-PDDE e o apoio ao desenvolvimento de novas soluções tecnológicas.

Ainda sobre o uso de sistemas no FNDE, o Relatório de Avaliação nº 201900353 feito pela CGU no âmbito do FUNDEB considerou que, em que pese a grande quantidade de dados existentes atualmente no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o monitoramento (coleta de dados, produção e disponibilização de informações) das aplicações dos recursos do FUNDEB pelo FNDE ainda não atinge seu objetivo, que é tornar transparente (por meio de informações gerenciais) os gastos com educação pelo país, viabilizando, principalmente, a atuação dos CACS e da sociedade.

Fragilidades relativas ao uso de sistemas também foram apontadas no Relatório de Auditoria nº 40/2017, elaborado pela AUDIT/FNDE, que abordou questões relativas a monitoramento, controle social e gestão financeira do PNAE. Segundo o Relatório, os sistemas informatizados não realizam críticas tempestivas quanto a impropriedades na execução do Programa, permitindo pagamento sem identificação do fornecedor e transferência de recursos para outra conta do Ente Executor, sendo que tais impropriedades somente se tornam objeto de análise quando da prestação de contas.

A dispersão de sistemas e dados dificulta não só a mensuração do andamento individual dos programas, mas também dos resultados de seu conjunto, questão que não deve ser desconsiderada, pois recursos provenientes de distintas ações podem contribuir com o mesmo objetivo. Exemplo dessa situação ocorre com Caminho da Escola, PNATE, Salário-Educação e FUNDEB, que, apesar de possuírem características próprias, subsidiam de forma complementar a melhoria do transporte escolar. Ademais, em sentido amplo, todos os programas executados pelo FNDE convergem para o desenvolvimento da Política Pública educacional.

Além da dificuldade de visualização das informações que a desagregação de sistemas e informações causa, a manutenção desse grande número de interfaces gera custos ao FNDE. Apenas para manter os sistemas utilizados, de alguma forma, para auxiliar no monitoramento dos programas funcionando, o FNDE desembolsa, mensalmente, R\$ 191.524,79, o que totaliza o montante de R\$ 2.298.297,48 ao ano, conforme dados da DIRTl. Tais valores correspondem a cerca de 45% do custo de sustentação de todos os sistemas do FNDE.

Demandada pelas áreas gestoras do FNDE e sem claro direcionamento estratégico, a DIRTl também tem trabalhado no desenvolvimento de aplicativos voltados para a finalidade de monitoramento. O desenvolvimento dessas soluções<sup>12</sup>, no período de 2017 a 2019, gerou um custo total de R\$ 6.597.750,03 para o FNDE, conforme detalhado no quadro abaixo:

---

<sup>12</sup> Demandas iniciadas, concluídas ou em andamento.

**Quadro 02:** Gastos da DIRTI com desenvolvimento de aplicativos

Aplicativo	Área demandante	Situação	Valor Total
e-PNAE	DIRAE/CGPAE	Disponível na Lojas de Aplicativos	R\$ 1.733.828,45
PNAE Monitora	DIRAE/CGPAE	Em homologação	R\$ 2.907.846,34
SIGPC na Mão	DIFIN	Disponível nas Lojas de Aplicativos	R\$ 693.976,66
Painel Mobile	PRESIDÊNCIA	Disponível na Loja do FNDE	R\$ 1.386.045,38
Confere Aí	DIRAD/CGARC	Em homologação	R\$ 272.332,80
<b>Total Geral</b>			<b>R\$ 6.597.750,03</b>

Fonte: CGGOV/DIRTI

Segundo as áreas demandantes, o desenvolvimento de aplicativos visa facilitar a participação da sociedade no fornecimento de dados úteis ao monitoramento e o trabalho dos técnicos da Autarquia durante as visitas *in loco*, o que é de grande relevância para o processo. Não há, porém, indicativo de que haja direcionamento estratégico quando da definição de tais ferramentas, incluindo, por exemplo, análise dos programas e ações por similaridade, o que acarretaria a racionalização de esforços e recursos.

Um dos aplicativos mencionados no quadro acima foi demandado pela DIRAD, que, apesar de não ter atribuições de área finalística, possui importante papel na execução da política educacional do FNDE, por meio, por exemplo, do Registro de Preços Nacional (RPN). Esse processo de compra compartilhada possui interface com a execução de iniciativas vinculadas a programas gerenciados pelo FNDE ou pelo MEC, como a aquisição de veículos no âmbito do Caminho da Escola e de mobiliário infantil utilizado para atender ao Proinfância. Os dados obtidos a partir do monitoramento executado pela DIRAD, no entanto, pouco são aproveitados no monitoramento realizado pelas áreas gestoras, por exemplo pela DIGAP, sendo que a própria Diretoria de Administração menciona a necessidade de articulação e institucionalização desses mecanismos.

No âmbito da DIFIN, há pelo menos três atividades atreladas a sistemas capazes de fornecer dados úteis ao monitoramento: a criação de contas correntes com posterior transferência de recursos; a análise das prestações de contas encaminhadas pelos entes responsáveis pela execução físico-financeira; e o monitoramento do Plano Plurianual – PPA. Tais atividades são capazes de gerar, por exemplo, informações acerca do total de recursos repassado a cada entidade, do andamento dos gastos, de possíveis inconformidades ou irregularidades envolvidas na execução financeira, e do alinhamento das metas relativas aos programas com as metas propostas para a Política Pública educacional.

Além de dificultarem a identificação de inconsistências durante a execução dos programas, limitando a atuação do FNDE e do controle social, os problemas envolvidos na conformação atual dos sistemas utilizados pela Autarquia também impactam no processo de prestação de contas.

Considerando o foco precípua no monitoramento, é preciso considerar que:

- 1) A obrigação de prestar contas, prevista constitucionalmente, não se relega a um tempo posterior à execução. Ao contrário, tem na sua essência o resguardo da natureza pública do recurso e a busca pelo alcance dos objetivos das políticas



públicas. Desse modo, monitorar é cumprir e fazer cumprir a obrigação de prestar contas; e

- 2) A prestação de contas, se vista como um processo posterior à execução, não se confunde com monitoramento, uma vez que não permite corrigir rumos dentro do mesmo ciclo. De todo modo, juntamente com as informações obtidas nas iniciativas de monitoramento, a dimensão de prestação de contas realizada após a execução pode compor base para realizar avaliação da política que, por sua vez, retroalimenta o ciclo.

Vistos, por vezes, como processos dissociados, existe relação de complementaridade entre o monitoramento e a prestação de contas, de modo que, quanto maior a eficiência do monitoramento, menor precisará ser a formalidade da prestação de contas. Essa interação foi abordada pela CGU no RAv nº 91/2018, segundo a qual a baixa materialidade dos recursos recebidos pelas entidades executoras do PDDE não justifica a adoção de mecanismos complexos para prestação de contas, sendo de grande utilidade a adoção de soluções estatísticas e tecnológicas no processo de monitoramento desse Programa.

Trabalhando as instâncias de monitoramento e prestação de contas de maneira complementar e integrada, seria possível ao FNDE reunir uma gama de subsídios que lhe permitissem visão pontual e sistêmica acerca da execução e do atingimento dos objetivos de seus programas e de sua política educacional.

A atuação da Autarquia nesse sentido também contribuiria para o tratamento preventivo e ágil de demandas externas, oriundas de órgãos de controle ou denúncias, as quais, ainda hoje, norteiam as visitas *in loco* empreendidas pela Autarquia. Devido à capacidade limitada de viagens, a depender da quantidade de demandas recebidas, o monitoramento presencial funciona em grande parte como resposta às solicitações externas, o que pode enviesar a percepção quanto à implementação dos programas, impossibilitando a percepção acerca dos pontos fortes e fracos da política educacional.

Todas as áreas que realizam visitas presenciais reportaram a utilização de critérios de risco, materialidade e relevância para orientar o planejamento das localidades a serem visitadas. As localidades, porém, são definidas manualmente, pois a desintegração entre sistemas e a ausência de painéis gerenciais impossibilitam o acesso a informações que propiciem listagem de entidades prioritárias por conterem, por exemplo, maior risco de malversação ao erário. Além disso, depreende-se o entendimento de que, para monitorar o universo, seria preciso ir a todas as entidades beneficiárias, revelando modelo de ação que destoa do “agir seletivo”.

Ferramenta que pode contribuir para maior objetividade na identificação de riscos e, portanto, orientar as visitas *in loco* ou outros tipos de atuação é a “Malha Fina do FNDE”. A metodologia foi proposta pela CGU a partir das Notas Técnicas CGU nº 731/2017 e nº 1.357/2018, que sugerem a “adoção de metodologia baseada em gestão de riscos para seleção dos processos que serão analisados, adequada à capacidade operacional da Autarquia”. Com base na recomendação da CGU, o FNDE mobilizou esforços para implementar ferramenta com o intuito de

criar modelos de mineração de dados descritivos e preditivos aplicados às prestações de contas, de modo a classificar entidades, conforme critérios estabelecidos, elencando, em um produto final e em conformidade com a capacidade de análise de prestações de contas do FNDE, aquelas que devam ser foco de maior atenção em virtude do risco estatístico de prejuízo ao erário. Cabe mencionar que ainda não existe integração entre a ferramenta e os sistemas internos da Autarquia e que a iniciativa ainda não foi colocada em execução.

Exemplo de fragilidade nos mecanismos de Gestão de Riscos voltados ao monitoramento foi apontado no Relatório de Auditoria nº 33/2017, o qual revelou que os controles internos existentes no monitoramento da execução do Proinfância são insuficientes, não tratando o risco de não conclusão das obras de construção de creches e escolas de educação infantil. Ainda, verificou-se haver baixa transparência e falta de tratamento gerencial dos dados, ausência de relatórios gerenciais e fragilidades na identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política, bem como fragilidade na identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política.

A utilização de dados como insumos relevantes para o monitoramento ganha destaque ao se observar que as visitas *in loco* ainda são importante instrumento de monitoramento na Autarquia. Em que pese sua possível efetividade, esse tipo de atuação necessita de grande dispêndio de força de trabalho e de recursos. Ademais, a centralidade da atuação presencial é um dos elementos que contribui para a percepção pontual do resultado da política educacional executada pelo FNDE, tendo em vista o caráter demasiadamente restrito desse mecanismo de atuação.

Exemplo significativo de tal fato foi apontado pela DIRAE, a qual informou que, até 2017, o monitoramento do Caminho da Escola, do PNATE e do PDDE por meio de visitas *in loco* abrangia um quantitativo inferior a 1% de municípios beneficiários. A respeito do monitoramento presencial, a DIRAE informou abrangência inferior a 10% dos recursos transferidos para todos os seus programas nos exercícios de 2017 e 2018. A DIGAP, por sua vez, informou a realização de 40 visitas *in loco* para o monitoramento da aquisição de equipamentos e mobiliários do Plano de Ações Articulada (PAR) e do Proinfância.

Em relação às obras, as visitas presenciais eram feitas por meio do corpo técnico do FNDE e da atuação de empresas supervisoras. Nos exercícios de 2017 e 2018, essas empresas realizaram 18.942 supervisões em 3.928 municípios, num total de 12.818 obras (algumas obras foram visitadas mais de uma vez). Por meio de consulta ao Tesouro Gerencial, verificou-se que, de janeiro de 2017 a agosto de 2019, o FNDE gastou R\$ 49.445.508,90 com essas empresas. Ainda para subsidiar visitas *in loco*, no biênio 2017-2018, a DIRAE gastou R\$ 852.423,01 e a DIGAP, R\$ 771.032,05 com diárias e passagens.

A DIGEF e a DIRTÍ não realizam visitas presenciais para monitoramento, sendo que ambas baseiam o acompanhamento por elas realizados em informações constantes em sistemas. Elas não informaram, contudo, se há rotina periódica estabelecida para

o desencadeamento de ações capazes de corrigir eventuais falhas na execução dos programas percebidas durante o monitoramento via sistemas.

No que tange ao quantitativo de pessoal, do total de 420 servidores da Autarquia em 2019, 149 estavam alocados na gestão dos Programas, conforme dados fornecidos pelas áreas. Destes, 78 realizavam algum tipo de ação voltada para o monitoramento, ou seja, mais da metade da força de trabalho alocada nas áreas gestoras está envolvida com o monitoramento dos Programas de suas unidades.

Apesar de não haver rotina instituída de identificação de fragilidades da metodologia de monitoramento adotada, as áreas gestoras têm proposto melhorias para sua execução. Dentre as proposições de melhoria, a solução de *Business Intelligence* (BI) é uma das grandes apostas para propiciar acesso e análise de informações referentes aos Programas da Autarquia, otimizando decisões quanto a eles e, conseqüentemente, seu desempenho. A esse respeito, a DIRTl informou que a implementação de BI referente aos Programas de conectividade, por ela apoiados e monitorados, faz parte de seu Plano Diretor de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) 2019-2020.

No que tange ao acompanhamento das obras, a DIGAP pretende alterar a sistemática adotada atualmente de modo a fortalecer o caráter proativo de suas ações. Para isso, as visitas aos empreendimentos seriam mais frequentes, a fim de identificar falhas tempestivamente e mitigar eventuais irregularidades. Entre os modelos possíveis de acompanhamento contínuo, estaria o credenciamento de empresas e profissionais em cada unidade federativa ou a contratação desse serviço por posto de trabalho, também utilizando serviço local por UF, o que diminuiria os custos de contratação se comparados aos valores pagos para as então empresas supervisoras. Ressalta-se que a mudança no modelo de supervisão aplicado às obras foi objeto de recomendação desta Auditoria Interna, a partir do Relatório de Avaliação nº 3/2019.

Quanto aos equipamentos e mobiliários, está em implementação o projeto de monitoramento via SIMEC, complementarmente às visitas *in loco*. Nessa proposta, os entes federados fariam registros detalhados para o acompanhamento da execução físico-financeira dos instrumentos (anexação de contratos firmados, notas fiscais). Para isso, o SIMEC precisaria passar por atualizações, inserindo alertas ou críticas automáticas que apontem falhas na execução dos instrumentos, tais como desequilíbrio físico-financeiro, aquisição de itens não previstos e em quantidade acima do pactuado.

A DIRAE está desenvolvendo projeto piloto de Monitoramento Integrado de programas sob sua gestão. A proposta considera diagnóstico a partir da variação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de cada município. Adicionalmente, serão estabelecidos critérios de cada uma das coordenações-gerais para serem integrados ao critério IDEB, definindo a lista de municípios a serem monitorados de forma integrada para cada um dos grupos. Nessa construção, a DIRAE conta com a parceria do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Núcleo de Métodos Quantitativos do FNDE, além de dialogar com outras áreas do FNDE e com parceiros dos Programas executados no âmbito da DIRAE.

A DIRAE também relatou projetos em andamento focados em recursos tecnológicos, voltados para o PNAE, que se somam aos instrumentos existentes para monitoramento. Esses recursos visam: i) conferir maior celeridade, padronização e aumento de capacidade às iniciativas atuais do monitoramento (PNAE Monitora); ii) incluir toda a comunidade escolar no acompanhamento e avaliação do Programa (ePNAE); e iii) integrar informações de diferentes fontes, para fins de identificação e resolução célere de eventuais falhas (SIGPNAE).

O levantamento de ações voltadas ao monitoramento, especialmente quanto a estrutura, processos e mecanismos, demonstra que não há orientação institucional ou uniformidade entre as iniciativas de monitoramento empreendidas pelas áreas gestoras. Com o intuito de preservar e agregar valor à gestão, a Governança Pública deve articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público. Nessa seara, ocorreu a instituição da já mencionada Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal, demonstrando que a tendência do setor público é operar de maneira cada vez mais integrada.

Além disso, o primeiro dos objetivos da Plataforma +Brasil é fomentar a padronização para viabilizar a execução e o monitoramento de diversas políticas públicas em uma mesma plataforma. A relevância da padronização também é mencionada no Guia Prático de Análise *ex post*, do Governo Federal, segundo o qual a utilização de “roteiros padronizados gera resultados confiáveis e permite maior comparabilidade entre as diferentes políticas públicas, por homogeneizar e sistematizar a linguagem e as informações”. Ou seja, faz-se necessária a definição de elementos padronizáveis para os programas executados na Autarquia a fim de possibilitar a visão conjunta, enquanto Política Educacional, de sua realização e resultados.

A padronização desses elementos, no entanto, deve levar em conta as especificidades de cada um dos programas geridos pelo FNDE de modo que o envolvimento das áreas gestoras quando da elaboração dos roteiros padronizados é essencial, a fim de que as características inerentes a cada um dos programas, projetos e ações sejam respeitadas. Sobre isso, o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do TCU, propõe, como boa prática voltada ao alinhamento transorganizacional, o estabelecimento de mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas, a exemplo das executadas pelo FNDE.

Além da padronização, a qualidade dos dados utilizados para o monitoramento deve estar assegurada. De acordo com o Banco Mundial, a esse respeito, deve-se seguir os seguintes critérios: acurácia, confiabilidade, completude, precisão, pontualidade e integridade. O Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas, preceitua, ainda, que é desejável que o monitoramento tenha estrutura e processos adequados: recursos orçamentários e financeiros; disponibilidade apropriada de materiais; equipamentos; instalações; sistemas e pessoas.

Dessa forma, fica evidenciado que a ausência de instância que coordene as ações de monitoramento no FNDE gera fragilidades, como o não compartilhamento de infraestrutura, sistemas, força de trabalho e recursos entre as iniciativas, com custo elevado para a Autarquia. Essa

ausência de integração também acarreta desalinhamento entre indicadores operacionais e estratégicos relativos ao monitoramento e entre as iniciativas adotadas pelo governo federal, além de dificultar a participação efetiva dos controles sociais no acompanhamento dos programas e contribuir para a desagregação de seus objetivos, recursos e resultados. Ademais, a ausência de mecanismos de acompanhamento do monitoramento inviabiliza a percepção dos resultados das políticas geridas pelo FNDE e, conseqüentemente, dificulta a tomada de decisão suportada em evidências por parte da Alta Gestão.

### 2.3. Tomada de decisão

A partir da análise da operacionalização do monitoramento nas áreas gestoras, verificou-se a carência de alguns mecanismos estratégicos que subsidiam o monitoramento, especialmente quando pensado além dos programas, ou seja, no âmbito da Política Educacional executada pelo FNDE. Sob a ótica do monitoramento estratégico, em que pese a criação dos Comitês e da Unidade de Monitoramento Integrado, pode-se constatar que não há indicadores estratégicos desenvolvidos de forma que a alta administração possa ter um panorama da execução das políticas e de seu impacto social, qualificando a tomada de decisões.

Um dos indicadores que poderia auxiliar nessa mensuração seria o atrelado ao objetivo estratégico 06 do Planejamento Estratégico 2018 – 2022: aprimorar a gestão de programas e ações educacionais. Tal indicador, denominado Maturidade de gestão dos programas, foi criado, de acordo com a AGEST, com a função de otimizar a utilização e a administração dos recursos financeiros, tecnológicos e de pessoas para a efetiva execução de programas finalísticos, considerando as peculiaridades do público-alvo.

Para a quantificação do índice, foi utilizado cálculo da relação entre o número de programas com indicadores de gestão e o número de programas. Segundo a AGEST, a proposta sugerida, no entanto, não foi testada, em que pese o indicador ter atingido o resultado de 7%, superando a meta estabelecida de 5% para 2018. Quanto a esse indicador, chama atenção, ainda, o baixo resultado esperado. Considerando que o FNDE tinha 39 programas em execução naquele exercício, o resultado alcançado demonstra que apenas três deles possuíam indicadores de gestão. A exemplo do que ocorreu com a taxa de implementação do monitoramento integrado, o indicador de maturidade de gestão dos programas também teve sua aferição sobrestada, conforme Portaria nº 610/2019. Este ano, no entanto, publicou-se o resultado final referente a 2019 por meio da Portaria nº 213, de 27/03/2020. A meta estabelecida para o exercício foi de 20% e seu alcance foi o de 23,33%.

Outra forma de mensurar os avanços dos programas do FNDE a partir da relação entre governança e gestão seria por meio do monitoramento das metas do Plano Plurianual (PPA). As informações acerca de iniciativas, metas e quanto ao alcance de indicadores relacionados aos objetivos sobre os quais o MEC tem responsabilidade são solicitadas ao FNDE pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do Ministério e encaminhadas pela DIFIN, que solicita e consolida os dados informados pelas áreas gestoras. No PPA 2016-2019, o monitoramento sob

responsabilidade do MEC incide, em sua maior parte, sobre os objetivos e metas do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos.

No que tange ao acompanhamento do PPA, o fato de não haver, durante o ano, rotina estabelecida de monitoramento das metas, ficando a solicitação de informações restrita ao período dos meses que antecedem o prazo final para seu envio, faz com que não se tenha uma visão real de sua evolução. Assim, o fluxo, da maneira como ocorre atualmente, dificulta não só a mensuração do próprio indicador proposto, mas também a realização de ajustes nos processos.

Exemplo das falhas decorrentes da inexistência de acompanhamento contínuo do PPA foi verificado na meta 04EF do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional (Objetivo 0380), qual seja, alcançar 30% do recurso federal repassado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE. Para os anos de 2017 e 2018, o FNDE não conseguiu apurar dados que permitissem a aferição dessa meta e apontou como problema a dificuldade de monitorar os números das compras da agricultura familiar efetuadas nas entidades executoras do Programa.

De acordo com o Referencial Básico de Governança, é responsabilidade da instância de Governança o direcionamento, o monitoramento, a supervisão e a avaliação da atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. O Referencial para Avaliação de Governança e Políticas Públicas, por sua vez, define monitoramento como processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. O monitoramento tem capacidade de devolver para a gestão a estratégia necessária para que tome as decisões cabíveis no sentido de que as metas dos programas sejam alcançadas ou ajustadas.

Esses apontamentos revelam a necessidade de melhoria na interação entre a Alta Administração e as Gestões Tática e Operacional, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental, conforme preceitua o Referencial para Avaliação de Governança e Políticas Públicas do TCU.

Dessa forma, como resultado da normatização incipiente, apenas parcialmente aderente às boas práticas no campo do monitoramento, e da ausência de direcionamento estratégico e coordenação quanto às ações voltadas a essa finalidade, tem-se a baixa apropriação dos resultados do monitoramento no processo de tomada de decisão pela Alta Administração com conseqüente dificuldade de se avaliar a Política Educacional executada pelo FNDE, bem como medir seus impactos para a sociedade.

Assim, com base no exposto, é possível afirmar que, apesar de existentes, os esforços empreendidos pela Autarquia quanto ao monitoramento de seus programas são insuficientes para garantir a implementação e a manutenção de estrutura, processos e mecanismos em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos nos artigos 4º e 5º do Decreto n. 9.203/2017 e na Instrução Normativa CGU nº 1, de 10/05/2016, e propiciar o monitoramento da Política Educacional, de caráter mais amplo gerida e executada pelo FNDE, aderente a boas práticas. O modelo de monitoramento atualmente adotado na Autarquia acaba por se tornar um fim em si mesmo, não

alcançando sua finalidade precípua de enfrentar riscos e fornecer segurança razoável de que os objetivos da Política Pública serão alcançados.

Nos últimos anos, o Governo Federal tem apresentado uma série de orientações referenciais que ainda não foram incorporadas aos processos do FNDE e que poderiam contribuir para a implementação de boas práticas nas estruturas e mecanismos referentes ao monitoramento. Nessa seara, apenas como exemplo, estão os Referenciais Básico de Boa Governança e para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e os Guias *ex ante* e *ex post*, elaborados pelo Governo Federal em parceria com outros órgãos, o documento Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas, do IPEA, além da ferramenta denominada Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.035/2019. Todos fornecem elementos capazes de auxiliar o FNDE na proposição de direcionamento estratégico que leve em conta as necessidades da gestão. Portanto, cabe à Autarquia avaliar e aplicar tais práticas, considerando seu contexto.

### **3. Análise do contexto do monitoramento no âmbito do FNDE e apresentação de modelos existentes com *benchmarking***

Nos últimos anos, o FNDE tem se dedicado a aprimorar a execução, o acompanhamento e o controle das transferências por ele realizadas. De acordo com o documento Metodologia de Monitoramento Integrado dos Programas do FNDE, apresentado como parte do *Innovation Management Professional* (IMP) e utilizado pela AGEST para embasar a proposição e a aferição do indicador referente à “taxa de implementação do monitoramento integrado”, o primeiro dos esforços da Autarquia nesse sentido foi o desenvolvimento do SIGEF, iniciado ainda em 1998, e que atualmente controla informações orçamentárias e centraliza todas as transações financeiras do FNDE, servindo de interface com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e integrado a diversos bancos públicos e privados com os quais o FNDE opera.

Em 2012, instituiu-se, por meio da Resolução CD/FNDE nº 02/2012, o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) como ferramenta para o recebimento das prestações de contas referentes aos recursos repassados pela Autarquia. Além disso, o SiGPC também se propõe a realizar análise (financeira e técnica) e a controlar atividades, incluindo-se as medidas de exceção, com vistas ao ressarcimento dos prejuízos ao erário apurados durante o processo de análise, conferindo maior agilidade e conformidade aos procedimentos ligados a esta fase da política pública.

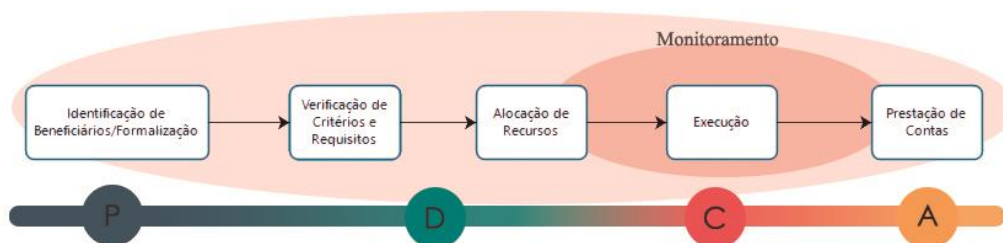
Acerca da implementação do SiGPC, a Nota Técnica nº 731/2017/DIV1/CGEDUB/DS/SFC<sup>13</sup>, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, apontou diversas fragilidades, a exemplo do planejamento inadequado do projeto, mudanças normativas, inconsistência de dados, criação de parâmetros de análise por agentes internos e externos à Autarquia e capacidade tecnológica insuficiente do FNDE, que precisou realizar contratação de consultoria e, posteriormente, de Fábrica de Software para auxiliar o desenvolvimento do Sistema. O documento concluiu pela insustentabilidade do sistema. A partir dos fatos apresentados anteriormente, nota-se que tais fragilidades persistem e são verificadas, também, nas proposições relativas ao monitoramento.

---

<sup>13</sup> Fonte: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11478.pdf>

Ao relacionar a proposição de sistemas pelo FNDE para melhor acompanhamento de suas transferências com o ciclo PDCA, nota-se que a Autarquia optou por se dedicar ao desenvolvimento de ferramentas voltadas às etapas inicial e final do ciclo, relegando o acompanhamento da execução, o qual se dá por meio do monitoramento em sentido estrito, a segundo plano.

**Figura 03:** Monitoramento e execução do ciclo PDCA pelo FNDE



Fonte: elaboração própria

A percepção de que a Autarquia não dá a devida importância ao monitoramento foi, inclusive, mencionada por uma das áreas responsável pela gestão dos programas do FNDE:

(...) o órgão investe mais em ações de prestação de contas do que em monitoramento. Basta observar, por exemplo, que as unidades que operam com prestação de contas possuem maior estrutura organizacional e há mais investimento em tecnologia da informação. Ainda há pouco investimento do órgão em monitoramento e avaliação de forma estruturada. Tanto no ponto de vista do acompanhamento dos avanços conceituais e tecnológicos, como do ponto de vista de padronização de processos e procedimentos, gerando desarticulação de ações entre as áreas e conceituações distintas acerca do tema. Desse modo, o trabalho preventivo e assistencial fica em segundo plano, quando o acompanhamento da execução em tempo real é primordial para a melhoria da gestão e da própria política pública.

O foco dado pela Autarquia à situação da prestação de contas se explica em virtude de seu elevado passivo, que se pretendia minimizar a partir da automatização das análises financeiras. Em que pese o investimento, o SiGPC demonstrou não ser completamente viável, já que, passados oito anos desde a sua instituição, o sistema ainda não executa todas as atividades a que se propõe. A esse respeito, a Nota Técnica nº 1357/2018/CGEDUB/DS/SFC/CGU aponta que, apesar dos esforços do FNDE, foram desenvolvidas regras de análise automática apenas para o PNAE, restringindo-se a dois exercícios. Além disso, o FNDE também iniciou o desenvolvimento do SIMEC para realizar a análise automatizada das prestações de contas dos termos de compromisso, o que indica a percepção da Autarquia que uma solução a curto prazo via SiGPC é de difícil alcance.

A Nota Técnica nº 1357/2018 destacou, ainda, a importância da existência de sistema que possa receber os dados primários das políticas e que possibilite a adoção de metodologias de priorização das análises das respectivas prestações de contas, além de trazer sugestão de modelo de metodologia baseada em gestão de riscos para seleção dos processos que serão analisados, adequada à capacidade operacional da Autarquia, que culminou na já mencionada “Malha Fina FNDE”.



A proposta apresentada na Nota Técnica nº 1357/2018 pressupõe o exame das prestações de contas em duas fases: i) tratamento, na qual todas as prestações de contas serão verificadas quanto a aspectos comuns criteriosamente selecionados. Essa avaliação de dados pode se dar, inclusive, de forma transversal, englobando vários programas; ii) seleção, na qual os processos que apresentarem maior criticidade serão analisados pelo FNDE.

A análise de dados que permita a execução do processo acima mencionado também é de interesse do monitoramento por auxiliar sua execução orientada com base na utilização de critérios de risco estabelecidos, a exemplo de materialidade, relevância e criticidade. Ademais, um dos impactos esperados a partir da adoção de metodologia baseada em gestão de riscos é um melhor processo de monitoramento e avaliação dos programas, possibilitando um acompanhamento por meio de indicadores e histórico comportamental, conforme conclusão da supracitada Nota Técnica. No mesmo sentido, o Acórdão nº 3061/2019 recomendou ao FNDE a adoção de metodologia baseada em risco para análise de prestação de contas de PNAE, PNATE e PDDE.

Com o intuito de ampliar a gama de opções para a melhoria do monitoramento, a Auditoria Interna do FNDE, orientada pelo objetivo de agregar valor à gestão, buscou em trabalhos acadêmicos, orientações de organismos internacionais e iniciativas do Governo Federal ideias que pudessem fornecer insumos para a implementação de um monitoramento mais efetivo, eficaz e eficiente no FNDE.

Um dos modelos encontrados foi o proposto pelo Banco Mundial, o qual tem abrangência sobre as políticas financiadas pela própria organização, o que enseja necessidade de avaliação e adaptação, caso o FNDE opte por adotá-lo. O manual do Banco Mundial é voltado para o responsável pelo desenvolvimento da política pública, possui exemplos práticos de acordo com a rotina de monitoramento e avaliação e permite verificar se os objetivos e metas estão sendo alcançados, assim como possibilita ações corretivas.

O modelo é centrado em um Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA, dividido em três camadas, abarcando desde a estrutura para o sistema até a qualificação das decisões. Uma questão de grande importância para o modelo é que a instituição pense nos dados que serão aproveitados no processo, inclusive na qualificação deles e na rotina de coleta, pois comporão banco de dados. Para o banco, a qualidade do dado é medida em seis dimensões: acurácia, confiabilidade, completude, precisão, pontualidade e integridade. Quanto à rotina, o Banco classifica como fonte de dados única, fonte de dados periódica e fonte de dados rotineira, cada uma com suas particularidades e objetivos definidos. Esses dados constituirão fontes importantes para decisão da alta gestão e do gestor dos programas e políticas públicas.

Outro interessante material acerca do monitoramento foi produzido pelo IPEA, mas, desta vez, com foco no monitoramento estratégico, o que pode servir de norte para a Alta Administração da Autarquia. Conforme proposto nesse trabalho, o monitoramento estratégico deve partir da identificação de riscos e oportunidades à implementação e ao desempenho institucional satisfatório ou condizente dos programas. O trabalho também defende que o monitoramento estratégico não deve ser realizado de maneira dissociada das demais camadas responsáveis pela execução da política pública, sendo necessários flexibilidade para dialogar com a dinâmica de implementação de

cada programa, ênfase nas metas prioritárias (quantitativas e qualitativas), responsabilidade compartilhada da administração pública federal, articulação federativa, participação e controle social.

Outra ferramenta que poderia ser utilizada pelo FNDE para a melhor compreensão e proposição dos mecanismos utilizados para o monitoramento são os modelos lógicos, instrumentos de avaliação de políticas públicas que expõem de forma simples e visual qual é a intervenção de um programa e quais são os resultados esperados. A esse respeito, cabe mencionar que a Nota Técnica nº 1836409/2020/AGEST/GABIN informou que já está sendo fomentado, por meio do Laboratório de Inovação e desde 2019, o uso de modelo lógico proposto pelo IPEA, com o intuito de qualificar a análise de informações já disponíveis na Autarquia.

Em termos de sistemas, uma opção para o FNDE é a Plataforma +Brasil, cujo estudo acerca da viabilidade da adesão foi recomendado pelo Acórdão nº 3061/2019 - TCU. A Plataforma, assim como a Rede +Brasil<sup>14</sup>, que pretende desenvolver ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União operacionalizadas por meio da Plataforma com a participação de órgãos e entidades públicos ou privados que a ela aderirem, fazem parte da estratégia de governo no âmbito Federal e têm sido adotadas por diversos entes da Administração Pública. A gestão em rede busca o desenvolvimento de relações e atividades em cooperação entre organizações ou indivíduos com interesses comuns e competências complementares com o intuito de reduzir o esforço operacional dos atores e os custos de transação, padronizar processos, promover a ligação da execução das políticas públicas com o PPA, melhorar a qualidade do gasto público e ampliar a percepção de resultados do cidadão.

A fim de verificar se a adoção da Plataforma +Brasil ajudaria a dirimir as fragilidades constatadas no processo de monitoramento do FNDE e possibilitaria maior nível de integração entre as ações já realizadas pela Autarquia, esta Auditoria Interna reuniu-se com a equipe do Ministério da Economia (ME) responsável pela proposição e pelo desenvolvimento da Plataforma, bem como realizou benchmarking com entidades já usuárias ou que estão em fase de implementação da solução, quais sejam, Ministérios da Justiça, Saúde e Defesa.

Conforme apresentado pela equipe do ME, a Plataforma + Brasil (o “novo Siconv”) sofreu alterações significativas em relação à primeira versão do Sistema, que passou a ser utilizado em 2008. Dentre as alterações está a boa capacidade de adaptação do Sistema para abarcar as necessidades específicas de cada um dos integrantes da Rede e suas transferências, de modo que inexistem a exigibilidade de transformação das transferências em Convênio. Para atender as necessidades de cada um dos integrantes da Rede, há a possibilidade de evolução do sistema ou de integração com sistemas já existentes. As premissas de funcionamento da Rede estão na melhoria da gestão e no compartilhamento de boas práticas.

A Plataforma também conta com mecanismos para facilitar o monitoramento e o controle social, a exemplo de aplicativos (Fiscalização +Brasil; Gestão +Brasil e Cidadão +Brasil) para permitir a contribuição e o acesso de dados para concedente, município e cidadão. Ainda sobre essas

---

<sup>14</sup> Portaria nº 33, de 22 de janeiro de 2020.

ferramentas, vale mencionar o sombreamento de esforços e custos, já que apresentam funcionalidades similares às constantes de aplicativos desenvolvidos ou em desenvolvimento pelo FNDE, citados anteriormente. No caso das obras, por exemplo, o aplicativo fornecido pela Plataforma +Brasil apresenta, dentre outros recursos, a possibilidade de inclusão de fotos georreferenciadas, aumentando a transparência e dando celeridades aos trabalhos de acompanhamento e fiscalização *in loco*.

Cabe mencionar que características da Plataforma também podem poupar o FNDE do esforço empreendido no desenvolvimento de novas soluções para otimizar seu monitoramento, a exemplo da utilização de BIG DATA, capaz de gerar informações acerca de metas do PNE no Plano Plurianual do Governo Federal, apuração dos indicadores, identificação das ações e atingimento das metas por parte das áreas gestoras, total de recursos repassado a cada entidade, andamento de gastos, possíveis inconformidades ou irregularidades envolvidas na execução financeira.

Acerca da implementação e da operacionalização da Plataforma +Brasil em outras instituições, notou-se que há diferentes níveis de maturidade no uso do sistema. Assim como no caso do FNDE, o TCU recomendou, por meio do Acórdão nº 2643/2017 – Plenário, que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em conjunto com o atual ME, avaliasse a possibilidade de desenvolver ferramenta para apoiar a execução, o controle e a fiscalização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) transferidos na modalidade fundo a fundo. Para tanto, o MJ informou que foi instituído Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministério da Economia com a participação do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) para desenvolvimento e adaptação da Plataforma para operacionalizar a transferência fundo a fundo, tendo sido o módulo para essas transferências divulgado no início deste ano<sup>15</sup>.

Essa capacidade de customização à realidade de cada ente usuário é um dos pontos de interesse da Plataforma +Brasil, possibilitando não só a integração da Plataforma com sistemas já utilizados, mas também o desenvolvimento de adaptações para atender a demandas específicas dos órgãos. Um dos pontos negativos relatados pelo Ministério da Saúde (MS), no entanto, é o tempo gasto para a aplicação das adaptações solicitadas.

O MS, que utiliza a Plataforma +Brasil para ações que vão desde o cadastro até a fase de tomada de contas especial de parte de suas transferências, avalia a experiência geral com a interface de maneira positiva. Conforme o Ministério, uma das grandes vantagens da Plataforma é a possibilidade de registro da execução em interface amigável e aberta ao controle social.

O Ministério da Defesa (MD) também avaliou positivamente a mudança de layout da Plataforma +Brasil em relação ao antigo SICONV, que começou a ser utilizado pelo Ministério ainda em 2009, e informou que as novas ferramentas, a exemplo do aplicativo para acompanhamento das obras, facilitaram o trabalho da equipe. Atualmente, o MD conta com cerca de 400 convênios vigentes no âmbito do programa Calha Norte e todas as etapas de cada um deles são executadas dentro da Plataforma, não havendo necessidade de controles paralelos, a exemplo de planilhas.

---

<sup>15</sup><http://plataformamaisbrasil.gov.br/minuto-transferencias-brasil/novo-modulo-fundo-a-fundo-na-plataforma-brasil-minuto-transferencias-brasil-episodio-10>

O Ministério também informou que a adesão e o acompanhamento de cada etapa dentro da Plataforma permitiram o monitoramento *pari passu* da execução de seus Convênios, possibilitando acompanhamento próximo do ente executor. Tal metodologia facilita bastante o momento da prestação de contas, já que as possíveis impropriedades e irregularidades são detectadas ao longo da execução e, quando não sanadas pelos entes beneficiários, podem acarretar a suspensão dos pagamentos das parcelas subseqüentes.

O MD mencionou, ainda, a importância da Plataforma +Brasil para o engajamento do controle social e afirmou participar de reuniões rotineiras com o Ministério da Economia e outros órgãos que utilizam a Plataforma para tratar de dificuldades gerais e buscar soluções para problemas que possam estar ocorrendo no sistema.

Com base no exposto, conclui-se que a Plataforma +Brasil possui diversos atributos voltados à qualificação do processo de monitoramento, sendo fundamental que a Autarquia avalie cuidadosamente a pertinência de usá-la. Destacam-se as ferramentas já existentes voltadas para o acompanhamento da execução de obras. Porém, independentemente das soluções escolhidas, para que o monitoramento possa ser posto em prática de maneira satisfatória no FNDE, faz-se necessária, previamente, a implementação de arranjo institucional que o propicie (estrutura, processo, mecanismos, princípios, regras, normas...), o qual irá condicionar a maneira de formulação, implementação, execução e avaliação do próprio monitoramento.

## RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados identificados ao longo do presente trabalho, apresentam-se as seguintes recomendações:

### Recomendação 1:

Avaliar e revisar a normatização relativa ao monitoramento dentro da Autarquia, a exemplo do Regimento Interno e da Portaria nº 376/2019, disciplinando, pelo menos, 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, em aderência às boas práticas e à gestão de riscos.

### Recomendação 2:

Estabelecer metas e indicadores-chave de progresso para os principais objetivos dos programas de maneira individual e enquanto Política Educacional.

### Recomendação 3:

Utilizar recursos e ferramentas existentes no processo de prestações de contas para qualificar o monitoramento dos programas, empregando, por exemplo, os atributos do “Malha Fina FNDE”, quando de sua conclusão.

Recomendação 4:

Qualificar e incorporar a atuação dos Conselhos de Controle Social, enquanto instância de controle social, visando subsidiar o processo de monitoramento, definindo, ao menos, instrumentos de comunicação, temporalidade e modelo de dados parametrizados em sistema.

Recomendação 5:

Propor mecanismo integrado entre os programas para definição dos locais alvo de visitas *in loco*, com base em gestão de riscos.

Recomendação 6:

Dar ampla publicidade às ações de monitoramento implementadas pelo FNDE, com a divulgação, ao menos, de normatização, metas, indicadores-chave e resultados apurados.

Recomendação 7:

Aprimorar a integração entre os dados dos sistemas, ferramentas e aplicativos do FNDE visando qualificar e aperfeiçoar o monitoramento, avaliando a pertinência de adoção da Plataforma +Brasil, em especial o módulo aplicado a Obras.

Recomendação 8:

Aprimorar o processo de tomada de decisão pela alta gestão e pelas áreas gestoras a partir da instituição de mecanismos de acompanhamento e da retroalimentação sistemática dos dados e das informações monitoradas, definindo, ao menos, os instrumentos, a temporalidade e os responsáveis.

Recomendação 9:

Elaborar plano de ação contento, ao menos, para cada ação indicada nas Recomendações de 01 a 08, a definição dos responsáveis por sua elaboração e implementação, das etapas necessárias e dos prazos com a previsão de início e conclusão.

## CONCLUSÃO

A partir da análise do Modelo de Monitoramento aplicado às Políticas Públicas no âmbito do FNDE, quanto ao aspecto normativo, verificou-se que o principal instrumento definidor de competências a esse respeito é o Regimento Interno. O documento institui como competência comum às unidades dirigentes a promoção do monitoramento de maneira organizada, tempestiva e integrada, porém, sem especificar ou uniformizar a definição de responsáveis, entregas, abrangência, periodicidade e demais ações relacionadas à sua operacionalização. Ademais, o FNDE não conta com legislação que abarque, de forma pormenorizada, organizada e articulada, os mecanismos e objetivos do monitoramento de seus programas.

Em que pese a publicação de Portarias envolvendo o tema no exercício de 2019, esses normativos não foram capazes de suprir as lacunas apontadas ao longo deste Relatório, especialmente por voltarem-se, majoritariamente, à instituição de unidades, não chegando a nortear, de forma específica, a atuação das áreas gestoras e a organização das informações por elas produzidas como insumo para a melhoria contínua da Política Educacional. Os normativos propostos, mesmo possuindo caráter precipuamente estratégico, também não apresentam, para a atuação dessa instância, definição de acompanhamento, recebimento e tratamento das informações produzidas pelas unidades gestoras, ou propõem mecanismos de retroalimentação e correção voltados ao monitoramento, como sugerem as boas práticas.

As fragilidades de caráter normativo em âmbito institucional culminam na descrição singular, por cada uma das áreas gestoras, de suas competências e ações voltadas ao monitoramento. Tais áreas apresentam diferentes níveis de maturidade e utilizam técnicas, ferramentas, sistemas e mecanismos diversos e não integrados entre si. Essa desagregação faz com que, muitas vezes, não se encontrem padrões dentro ou entre as unidades, dificultando a compilação de resultados e, conseqüentemente, a avaliação e a correção de rumos da Política Educacional para a sociedade.

Nesse sentido, o Relatório também apontou baixa interação e apropriação da atuação dos Conselhos de Controle Social por parte das áreas gestoras dos programas. Tal constatação é reveladora, já que, além de funcionarem como importante fonte de informações intrinsecamente relacionada à execução, os Conselhos podem fornecer insumos capazes de gerar melhorias futuras, de forma a retroalimentar o sistema de monitoramento e auxiliar na tomada de decisão.

Ademais da mencionada incipiência de direcionamento estratégico, a ausência de instância que coordene as ações relativas a ele acarreta desalinhamento entre indicadores operacionais, majoritariamente relacionados a processos internos ou execução financeira, e estratégicos. As fragilidades no direcionamento estratégico nesse âmbito se fazem perceber, ainda, na ausência de convergência entre as ações de monitoramento executadas pelo FNDE e as iniciativas incentivadas e adotadas pelo Governo Federal, gerando, por vezes, sobreposição de esforços e custos.

No que diz respeito às soluções de tecnologia, os sistemas utilizados pelas áreas funcionam, preponderantemente, como repositório de dados, inexistindo, de forma estruturada, a consolidação desses dados em informação que possibilite a geração de conhecimento para a tomada de decisão sobre os programas da Autarquia. A dispersão de sistemas e dados dificulta não

só a mensuração do andamento individual dos programas, mas também dos resultados de seu conjunto. Ademais, a dificuldade de visualização das informações e a desagregação de sistemas e informações geram custos expressivos ao FNDE.

Com o intuito de dirimir tais fragilidades, o Relatório trouxe exemplos de boas práticas a partir da análise de Manuais e outras publicações de entidades que já abordaram o tema do Monitoramento de Políticas Públicas. Como forma de complementar as orientações teóricas, o trabalho também apresentou o resultado de *benchmanrking* quanto ao uso da Plataforma +Brasil junto aos Ministérios da Justiça, Saúde e Defesa, o qual demonstrou que a ferramenta possui diversos atributos voltados à qualificação do processo de monitoramento, sendo importante que a Autarquia avalie a pertinência de usá-la, especialmente no que tange a obras.

Assim, as medidas recomendadas, a exemplo da revisão normativa, do aprimoramento e da integração de sistemas voltados ao monitoramento, da implementação de gerenciamento de riscos para qualificar o monitoramento dos programas, e do fortalecimento da interação com instâncias de controle social visam contribuir com o amadurecimento e a melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos do FNDE, especialmente no que diz respeito à execução e ao atingimento dos objetivos de seus programas e de sua Política Educacional.

Por fim, cabe mencionar que esta AUDIT reconhece os impactos das constantes mudanças de gestão na implantação de um modelo perene de monitoramento, bem como os esforços empreendidos por parte da gestão com o intuito de dirimir as fragilidades constantes no modelo atual de monitoramento adotado pelo FNDE, a exemplo de proposição e revisão de normativos, de metas e indicadores institucionais, iniciativa que deve ser ampliada e robustecida, estendendo-se às demais fragilidades apontadas.

## ANEXO I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

### a) Achado nº 1

#### **Instrumentos normativos insuficientes para definir objetivos, competências e mecanismos de monitoramento no âmbito do FNDE**

##### **Manifestação da Unidade Auditada:**

Por meio da Nota Técnica 1836409/2020/AGEST/GABIN, o gestor apresentou as seguintes manifestações:

#### “2. ANÁLISE

2.1 Preliminarmente, cumpre reconhecer a complexidade do trabalho apresentado pela Audit/FNDE e seu expressivo potencial de contribuir para a melhoria do monitoramento no âmbito do FNDE, com repercussões positivas para além da Autarquia. De todo modo, cabe apresentar algumas considerações com vistas a contribuir para equilibrar o estado-da-arte do Monitoramento, tão qualificadamente apresentado pela Audit, com o contexto da Autarquia, a fim de situar o histórico recente, o presente, o direcionamento, e o possível.

2.2 Quanto à parte inicial da S.A., a Audit justifica o trabalho pelo fato de que “o monitoramento tem se mostrado frágil e distante da estratégia da Autarquia”. Nesse ponto, entendemos necessário distinguir estratégia de objetivos registrados no mapa estratégico, uma vez que a efetiva configuração de uma estratégia exigiria a comunicação e o empreendimento de esforços institucionais para o alcance dos objetivos declarados no mapa. Portanto, entendemos que esse distanciamento é ao mapa estratégico, não à estratégia. O não estabelecimento efetivo de estratégia para o tema monitoramento, e as iniciativas empreendidas apenas em ações preliminares, sem encaminhamentos ou definições, em regra, apenas no intuito de dar resposta a alguma demanda de órgão de controle ou lançar um novo produto ou serviço, muitas vezes sequer colocado em prática, é o que de fato configurou a estratégia, o que deixou as diversas áreas técnicas à própria sorte no que concerne ao Monitoramento. Portanto, entendemos que ainda que haja um planejamento estratégico, que produz um mapa estratégico, não se alcançou a gestão estratégica, e que as áreas técnicas fizeram o que lhes foi possível dentro deste cenário. Estando a AUDIT dentro do próprio FNDE, também percebe e sente os efeitos das constantes mudanças de gestão, razão pela qual certamente leva em conta as circunstâncias que embaraçam qualquer ação e dificultam sobremaneira uma posição institucional.

2.3 Temos ciência dos trabalhos anteriores realizados pela AUDIT e também pelos órgãos de controle, com enfoque no Monitoramento. Contudo, é preciso considerar, nos apontamentos das recomendações, que a curva de aprendizagem sofre de recorrentes quedas abruptas. Ademais, há de se considerar a concorrência de outros temas, que absorvem parte expressiva da energia institucional, sabidamente limitada e em processo entrópico. Entre esses temas, há de se destacar a prestação de contas, que historicamente recebeu a maior parte da atenção de diversos atores e



consumiu muito da capacidade do FNDE, deixando descobertas, ou desprestigiadas, outras frentes, entre as quais o monitoramento, que poderia atuar mais na causa do problema, o qual tem entre seus efeitos os gargalos da prestação de contas.

2.4 Entendemos que é assim que se configurou o “Modelo de Monitoramento” do FNDE, cujas fragilidades estão menos em negligência ou ineficiência e mais em uma dinâmica de constantes recomeços. Feitas essas considerações iniciais, seguimos aos fatos apontados na S.A.

### 3. FATO 01: INSTRUMENTOS NORMATIVOS INSUFICIENTES PARA DEFINIR OBJETIVOS, COMPETÊNCIAS E MECANISMOS DE MONITORAMENTO NO ÂMBITO DO FNDE:

3.1 A manchete é reveladora e traduz o cenário do FNDE. Registre-se que se trata de um desenho nada recente, e que precisa ser enfrentado por uma curva progressiva, com a consciência de que uma carência histórica não se eleva ao plano ideal por um ato ou desejo esparso.

3.2 A abordagem introdutória da S.A., em que pese falar de avaliação de Modelo de Monitoramento, leva à conclusão de que não há um modelo de monitoramento, com o que não temos elementos para discordar. E, nesse cenário, pensar em mais normativos pode representar a geração de mais insuficiências e imprecisões quanto às responsabilidades. Note-se, por exemplo, como bem abordado no Fato 01, que o Regimento Interno (RI) atribui competências no âmbito das diretorias finalísticas; por outro lado, cria-se uma Unidade de Monitoramento Integrado que não inclui tais diretorias, o que ao invés de resolver pode confundir as responsabilidades.

3.3 Ainda, a lógica de constituir “Unidade” tem dois efeitos a depender do cenário: se bem estruturada mas carente de articulação e integração, pode gerar um novo locus focado em monitoramento, fragmentando mais ainda a dispersão atual. Por outro lado, se não estruturada, torna-se declaração de intenção, sem efetividade, o que serve para dar resposta imediata a um órgão de controle e, como efeito colateral, produzir muitas outras perguntas sem resposta. Note-se que a Portaria prevê uma Unidade subordinada a uma Assessoria (AGEST). Nesse ponto, cabe citar o Manual de Estruturas Organizacionais, aprovado pela Instrução Normativa Seges nº 04/2018, que dispõe:

Os cargos ou funções de assessoramento subordinam-se aos de chefia ou direção. Sua atribuição é prover o dirigente a que se reportam diretamente de assessoramento técnico especializado. Não correspondem a nenhuma unidade administrativa e não são responsáveis por nenhum processo organizacional, motivo pelo qual não terão unidades administrativas a eles subordinados.

3.4 Assim, depreendemos da abordagem da Auditoria que a insuficiência não é de cunho quantitativo, mas de coesão, a fim de garantir suficiência para a adequada operação. Temos a ciência de que antes de se instituir um monitoramento integrado que chegue aos detalhes, é preciso garantir minimamente o monitoramento de aspectos macro, a exemplo de informações que se correlacionam diretamente aos objetivos estratégicos. Isso é normatizado, é unânime nas boas práticas e, a despeito disso, é um processo que estava em construção e foi descontinuado em

face dos constantes recomeços experimentados no passado recente, havendo tentativa de reestabelecê-lo neste primeiro semestre de 2020.

3.5 Uma vez que as áreas gestoras dos programas possuem suas iniciativas e, ainda que com fragilidades, as desenvolvem, não há como se pensar em uma unidade que absorva a condução dessas iniciativas, ou mesmo sua articulação, enquanto há inexistência de monitoramento da estratégia do FNDE. Assim, entende-se que a portaria de Monitoramento Integrado foi publicada sem que se construísse a viabilidade daquilo que instituía, e sem trazer elementos que direcionassem a atuação das áreas, como se vê pela ausência de efeitos a partir de sua publicação e, atualmente, pelo diagnóstico de inviabilidade por meio da AGEST. Assim, ao invés de contribuir para qualificar as iniciativas de monitoramento, colocou-as num compasso de espera e confundiu as responsabilidades, uma vez que a Unidade, se não pode ser chamada de inexistente pelo fato de estar prevista em portaria, é totalmente abstrata desde sua instituição.

3.6 Nesse sentido, entendemos que a AUDIT, ao abordar as portarias publicadas, considera que “houve avanços”, gerando a expectativa de que novos passos sejam dados na mesma direção. Contudo, esses avanços se resumem à previsão de unidades que não foram institucionalizadas e instâncias que se mantiveram inoperantes, salvo esparsas exceções. Criou-se um emaranhado de colegiados que foi, inclusive, no sentido contrário às perspectivas do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Em face deste Decreto, mais do que criar novos colegiados, se fez imprescindível esclarecer quais não foram extintos e quais de fato devem ser constituídos como tal, uma vez que, conforme especifica o Decreto, “a mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para as propostas [de criação de colegiados]”.

3.7 Pelo exposto, entendemos que cabe melhor tratar o fato com aquilo que representa institucionalmente, em cotejamento aos esforços efetivamente empreendidos além das Portarias, e sintetizar como tendo havido a publicação de portarias, mas que careceram de outros empreendimentos, gerando apenas expectativas de avanço, sem efetivamente construí-los. Registre-se isso pelo fato de que atualmente estamos direcionando esforços na busca por tais aprimoramentos, porém, a partir de um cenário de profunda falta de informação e estruturação das ações.

3.8 Do aqui exposto, nota-se também que as necessidades de criação de instâncias e colegiados carece de maior consenso nos direcionamentos da e para a Administração Pública Federal. Do mesmo modo, note-se que, inclusive para o trabalho da Auditoria, foram tomados os referenciais para Avaliação ex-ante e ex-post, que formam dois polos, conforme expresso no segundo deles:

De um lado, a análise ex ante objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que estas sejam melhor desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a indicação do sistema de monitoramento e avaliação que será utilizado ao longo de sua execução. De outro lado, a avaliação ex post é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

3.9 Note-se que o referencial para avaliação ex-ante, ao tratar da importância do Monitoramento, indica que é necessário “apresentar como será realizado o monitoramento da política, explicitando quais serão os indicadores a serem acompanhados ao longo da execução da mesma”. É notório que as políticas não são concebidas com estes elementos, o que também dificulta a concepção de um monitoramento qualificado. Portanto, as dificuldades presentes na execução do monitoramento iniciam-se previamente ao seu momento próprio.

3.10 Entre ex-ante e ex-post estaria, então, a execução do monitoramento, a fim de efetivamente dar completude ao ciclo, sendo que, salvo engano, não houve adoção de referencial específico do mesmo modo que se fez para os de avaliação. Isso não desabona o FNDE de suprir essa lacuna por esforços próprios. Contudo, trata-se de uma insuficiência mais ampla do que se estivesse situada apenas na Autarquia, razão pela qual se entende necessário reconhecer os esforços das áreas gestoras dos programas.

3.11 Pelo exposto, entendemos que, por um lado, não se pode deixar de focar na qualificação do monitoramento no âmbito do FNDE, por outro, não se pode tratar essa constituição de um modelo qualificado como algo trivial.

3.12 Uma oportunidade ímpar para qualificar o monitoramento e, também, um momento de grande risco, configura-se pela revisão do Regimento Interno, peça que, como bem traduz a AUDIT:

Sendo o principal instrumento definidor de competências, não abarcando de forma mais pormenorizada mecanismos e objetivos do monitoramento, o Regimento Interno apresenta aparente indefinição estratégica em sua elaboração, cabendo às diversas áreas da Autarquia descrever suas competências e ações voltadas ao monitoramento. Tal situação culmina na desagregação entre conceitos, princípios, responsabilidades e atores afetos ao monitoramento.

3.13 Os motivos dessa desagregação são conhecidos da AUDIT, e certamente também sentidos por ela. Por isso, este trabalho de revisão do Regimento Interno, previsto para ser iniciado em maio e concluído no segundo semestre, precisa ter em conta os motivos que levam um regimento a culminar na desagregação, e construir-se por estratégia que evite este mesmo resultado. É um dos principais desafios que precisa ser superado para viabilizar a qualificação do monitoramento. Entendemos que a revisão do Regimento será importante para melhor definir as competências, sempre reconhecendo que quem assume a gestão de um programa assume também a atribuição de monitorá-lo, uma vez que se trata de um componente da gestão. E isso não se confunde com o monitoramento da estratégia, sendo que ambos precisam progressivamente integrar-se (sem confundir integração com unificação).”

### **Análise da Equipe de Auditoria:**

A Nota Técnica 1836409/2020/AGEST/GABIN levanta, logo em seu início, a necessidade de distinção entre “estratégia e objetivos registrados no mapa estratégico”. A esse respeito, aclara-se que, no entendimento desta AUDIT, a estratégia institucional, a qual pressupõe o planejamento e a colocação em prática desse plano a fim de alcançar os objetivos desejados, levando-se em

conta fatores internos e externos, se traduz e se torna pública por meio, dentre outros, de seu mapa estratégico e dos objetivos nele expostos, sendo possível, assim, falar-se em distanciamento do monitoramento tanto em relação à estratégia da Autarquia quanto ao mapa estratégico. Ainda nessa seara, destaca-se a seguinte afirmação, trazida na citada Nota Técnica:

O não estabelecimento efetivo de estratégia para o tema monitoramento, e as iniciativas empreendidas apenas em ações preliminares, sem encaminhamentos ou definições, em regra, apenas no intuito de dar resposta a alguma demanda de órgão de controle ou lançar um novo produto ou serviço, muitas vezes sequer colocado em prática, é o que de fato configurou a estratégia, o que deixou as diversas áreas técnicas à própria sorte no que concerne ao Monitoramento.

Tal entendimento do gestor reforça a relevância do presente trabalho e a necessidade de se abordar a relação entre o monitoramento e a estratégia da Casa.

Concernente às recomendações anteriores da AUDIT e de órgãos de controle no âmbito do monitoramento, a Autarquia ressalva que a “curva de aprendizagem sofre de recorrentes quedas abruptas”, “cujas fragilidades [do monitoramento] estão menos em negligência ou ineficiência e mais em uma dinâmica de constantes recomeços”. Esta Auditoria Interna reconhece o esforço do FNDE no processo de aprendizagem relatado, apesar da dinâmica de constantes recomeços decorrentes das mudanças de gestão, assim como os esforços empreendidos para a solução dos problemas afetos à Prestação de Contas (PC).

É relevante ressaltar, contudo, que a estruturação de modelo de monitoramento tende a conduzir à implementação e à operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de acompanhamento mais robustos da Política Educacional do FNDE, com uma consequente redução dos impactos das mudanças abruptas na gestão. O monitoramento estruturado, com o acompanhamento e a solução de falhas concomitantes à execução da política, tem impacto qualitativo e quantitativo direto no processo ulterior, qual seja, a prestação de contas.

Cabe ainda mencionar que a AUDIT realizou o presente trabalho a partir da análise de normativos que, direta ou transversalmente, se relacionam ao monitoramento. Ademais, buscou-se a compreensão dos processos de monitoramentos realizados singularmente por cada área, uma vez que, como repisado em sua resposta, a Autarquia concorda que o processo de monitoramento ocorre de forma desagregada, com o Regimento Interno delegando competências no âmbito das áreas finalísticas. Nesse sentido, é importante ressaltar que o trabalho de auditoria realizado até então não preconizou o acréscimo ou o decréscimo de normativos, tendo o intuito de lançar luz sobre a questão, cabendo à gestão a melhor maneira de fazê-lo, quanto à necessidade de estruturar o processo para a tradução dos objetivos esperados em ações. Destaca-se, porém, a apresentação ao longo do Relatório de importantes diretrizes a serem seguidas na condução desse processo.

A partir da análise da Nota Técnica 1836409/2020/AGEST/GABIN também foi possível constatar que a Autarquia compreende o desafio colocado à administração pública e, mais do que isso, percebe que é necessário que a Unidade de Monitoramento já estabelecida se constitua em um processo articulado e integrado. Sobre isso, assim se posiciona:

A lógica de construir “Unidade” tem dois efeitos a depender do cenário: se bem estruturada, mas carente de articulação e integração, pode gerar um novo locus focado em monitoramento, fragmentando mais ainda a dispersão atual. Por outro lado, se não estruturada, torna-se declaração de intenção, sem efetividade, o que serve para dar resposta imediata a um órgão de controle e, como efeito colateral, produzir muitas outras perguntas sem resposta

Frise-se, por oportuno, que ambos os caminhos propostos pela Presidência do FNDE apresentam riscos inerentes, que devem ser avaliados pela gestão, cabendo a ela, mais uma vez, a decisão acerca da solução mais aderente ao ambiente no qual a Autarquia está inserida.

A gestão de riscos deve ser um instrumento a ser considerado nesse processo, já que é insumo fundamental na definição estratégica. Como referenciais a serem adotados no estabelecimento da gestão de riscos, o FNDE pode considerar o Guia Prático de Análise *ex ante*, o Referencial básico de Governança do TCU e a norma ABNT NBR ISO 31000:2018. Vale ressaltar que a gestão de riscos se constitui em uma ferramenta essencial que garante que o projeto ou atividade a ser desenvolvido sob sua égide possa alcançar os resultados esperados, mas é necessário que seja monitorada para adaptar-se às circunstâncias, além de permitir a melhoria contínua do processo, à medida que lacunas são percebidas assim como as oportunidades de melhoria.

A respeito da normatização e da institucionalização do monitoramento, a Presidência entende que as iniciativas tomadas até agora têm poucos efeitos práticos e que “esses avanços se resumem à previsão de unidades que não foram institucionalizadas e instâncias que se mantiveram inoperantes, salvo esparsas exceções”. Durante o levantamento realizado para a execução deste trabalho, a AUDIT teve a mesma percepção e entende que tais iniciativas, apesar de estarem normatizadas, o que caracteriza certo interesse da Autarquia em atuar no monitoramento para a sua Política Educacional, de fato, carecem de concretude, até mesmo para construir uma conexão sólida entre as normas, as instâncias e as ações propostas, de forma que as expectativas geradas pelos normativos sejam supridas.

Ainda no que tange à normatização afeta ao monitoramento, a AUDIT destaca o comprometimento da Autarquia na revisão de seu Regimento Interno, inclusive no que concerne a reposicionar as instâncias e competências atinentes ao monitoramento, mas ressalta que a ação, por si só, não se mostrará suficiente para resolver a questão aqui exposta.

Sobre a inexistência de Referencial Específico de caráter mais amplo direcionado ao monitoramento, a AUDIT entende que a lacuna não se configura como óbice à implementação de modelo de monitoramento no FNDE, especialmente porque os Guias e Referenciais citados neste Relatório, além de trabalhos acadêmicos e orientações normativas do Governo Federal, apresentam diretrizes e pressupostos capazes de nortear a Autarquia na implementação de modelo que considere suas peculiaridades e, eventualmente, seja capaz de complementar as publicações acerca do tema.

As afirmações trazidas pelo gestor guardam alinhamento com a percepção da Auditoria de que qualificar o modelo de monitoramento não é algo trivial. Importante ressaltar a necessidade de estudos pelo Gestor no sentido de materializar as suas proposições,

saltando, assim, da esfera reflexiva para a definição estratégica associada a instâncias que permitam a implementação de um plano de ação para o enfrentamento da questão, com mecanismos efetivos de monitoramento associados à gestão de riscos. É salutar observar, ainda, que houve diversos pontos de concordância entre a AUDIT e a Presidência, reforçando a ideia de que o monitoramento no FNDE apresenta, de fato, fragilidades significativas, especialmente no que tange à coesão entre normativos e ações, a qual merece ser cuidadosamente estudada e avaliada por parte da gestão, considerando diretrizes apontadas neste Relatório.

## **b) Achado nº 2**

### **Direcionamento estratégico incipiente, prejudicando a institucionalização e a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento**

#### **Manifestação da Unidade Auditada**

Por meio da Nota Técnica 1836409/2020/AGEST/GABIN, o gestor apresentou as seguintes manifestações:

“4. FATO 02: DIRECIONAMENTO ESTRATÉGICO INCIPIENTE, PREJUDICANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DE ESTRUTURA, PROCESSOS E MECANISMOS DE MONITORAMENTO

4.1 Quanto ao segundo fato apontado, primeiramente pedimos que as considerações apresentadas frente ao fato 1 sejam levadas em conta também aqui.

4.2 Relativamente aos indicadores institucionais, entendemos que juízos feitos acerca de determinados componentes do planejamento estratégico, à exceção de se demonstrados vícios ou inviabilidade, não devem se sobrepor ao que está validado institucionalmente, a despeito de qualquer fragilidade. Se assim for, jamais se passará do Planejamento Estratégico à Gestão Estratégica, como define o Guia técnico de Gestão Estratégica, do Ministério da Economia, recomendado pela Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020. Sobre os indicadores, a questão foi tratada, considerando as diversas limitações e assumidas as deficiências, por meio da Nota Técnica nº 1794755/2020/AGEST/GABIN, de 23/03/2020.

4.3 A revisão do Painel de Indicadores é um desafio que está sendo enfrentado, como pode ser percebido pelo e-mail enviado às pessoas do FNDE em 16/04/2020, pelo Laboratório de Inovação, com o assunto “Trilha de Indicadores#1 Lab FNDE - portas virtuais também abertas!”. Menos formal do que usualmente, esta é a estratégia para que se quebre o paradigma que leva à desagregação. A formalização é necessária, mas, para que seja mais assertiva, precisa vir como etapa resultante de outras ações, não como etapa única. O FNDE, por meio da AGEST, tem participado da elaboração do PEI do Ministério da Educação e, em seguida, deve fazer as devidas revisões de seu painel de indicadores, para obter maior aderência aos componentes do PEI do MEC.

4.4 No que se refere à gama de sistemas utilizados pelo FNDE, entendemos que ela não é causa, mas consequência do mesmo fenômeno que gera as fragilidades no monitoramento, em especial

as descontinuidades e fragmentação, quase insulamento, das unidades técnicas do FNDE. Por isso, sugerimos reavaliação da afirmativa de que “da quantidade de sistemas existentes utilizados pelo FNDE, infere-se uma possível ausência de direcionamento estratégico”: a nosso entender, são dois efetivos da mesma causa. Ademais, o atual cenário tecnológico permite que se tenha boa integração entre sistemas diferentes e, por outro lado, que por trás de um único sistema se camufle a desintegração ou inconsistência de bases – cabe cotejar a grande gama de sistemas do FNDE frente ao SIMEC, sistema predominante para ações partilhadas diretamente com o MEC. Um direcionamento estratégico que, de súbito, reduzisse expressivamente o número de sistemas, longe de resolver o problema da desintegração, causaria a interrupção de serviços vitais a muitas ações do FNDE. Trata-se de um tema que exige enfrentamento cauteloso e progressivo, sobre o que temos certeza de que a AUDIT possui plena ciência.

4.5 No que se refere ao Portal +Brasil, considerando já ser tema foco de Acórdão do TCU, sugerimos que seja tratado no bojo do atendimento daquela deliberação, sem sobrepor esforços. Registramos ainda que se trata de uma transição sensível, para que não se tenha, ao invés de um sistema solucionador, mais um sistema compondo a desintegração. Veja-se que algumas das propostas amiúde aventadas são de trabalhar com cargas de dados, o que pode apenas replicar fragilidades ao invés de resolvê-las.

4.6 Adicionalmente, quanto aos sistemas, é preciso que tais questões sejam vistas não de forma isolada, mas à luz das dificuldades de contratação e de cômputo das entregas, que são de conhecimento da AUDIT e dos órgãos de controle, configurando uma dificuldade do setor público, não restrita ao FNDE. Esse pode ser um ponto positivo de ingresso em um sistema estruturante, a exemplo do +Brasil. Contudo, a inserção de novo ator (o Ministério da Economia) também pode naturalmente trazer receios a gestores da Autarquia no sentido de dar a resposta célere que as políticas concebidas pelo MEC demandam. Noutra vez, necessário considerar o processo de concepção, não apenas o de execução para que se pense um modelo de monitoramento.

4.7 Em ambos os aspectos, a preocupação é de “aproveitar ao máximo as estruturas já criadas”, conforme enfoca a abordagem da AUDIT, baseada em amplo referencial. Valendo-se dos sistemas e de revisão de indicadores, o desafio de fato é a “identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política”, no caso, da política estratégica do FNDE e das Políticas Educacionais nas quais atua. Para isso, é preciso contar com as informações já disponíveis e qualificar a análise. Nesse sentido, o esforço tem sido de fomentar o uso do Modelo Lógico, proposto pelo IPEA, o que já foi empreendido em 2019 pelo Laboratório de Inovação e se pretende fortalecer ao longo de 2020, buscando estratégias que dialoguem com o atual cenário de isolamento.

4.8 Quanto ao excerto de que as áreas gestoras, pela ausência de direcionamento estratégico sobre monitoramento, “tomam para si esse papel, acarretando iniciativas de monitoramento voltadas para si mesmas e que dificultam a efetividade do acompanhamento da Política Educacional”, entendemos que cabe reavaliação. Ainda que o exercício desse papel possa não alcançar aquilo que se poderia considerar ideal, não se pode dizer que “dificultam” a efetividade, o que é muito diferente de dizer que não favorecem suficientemente.

4.9 No que se refere aos indicadores adotados pelas áreas, acerca da afirmação de que “as informações disponíveis não fornecem avaliação geral sobre o desempenho e os resultados de cada programa”, entendemos que isso é, em grande parte e no que se refere aos indicadores que compõem o resultado institucional, induzido pelo próprio mecanismo de avaliação de desempenho, que associa os resultados estabelecidos nas metas às gratificações de forma imediata. Com isso, não entram para o mapa estratégico indicadores que tem função contextual, voltados à avaliação. Conscientizar as áreas e pessoas da importância de ambos os aspectos é um processo tão primordial quanto desafiador, e lento.

4.10 Cabe trazer outro excerto, relativo ao PDDE: “definidas apenas metas relacionadas à mera execução de recursos”. Entendemos que não se pode falar em “mera execução dos recursos” em um programa que prevê um desenho complexo de governança. Das abordagens, por vezes, não fica clara a distinção entre execução direta e execução descentralizada, que parte do princípio da confiança limitada, não da desconfiança plena. Note-se que a (mera) execução dos recursos pode ser limitada para identificar tudo o que está acontecendo, mas tem o condão expressar algo que não está acontecendo, razão pela qual guarda pertinência com os princípios da New Public Management e processo que, no Brasil, foi iniciado pelo Decreto-Lei 200/1967 e fortalecido naquilo que ficou conhecido como Reforma Bresser, na década de 1990. No caso de o recurso ser alocado, entra em cena toda uma gama de atores e um conjunto de informações que excedem ao FNDE, como desenhado pelo programa precisamente no entendimento de que centralizar a atuação, a informação e a decisão vinha sendo um caminho pouco frutífero: por mais informações de que disponha, quem tem a ciência para dizer o que é adequado e prioritário em 150 mil escolas, distribuídas pelo Brasil inteiro?

4.11 Assim, é de se ter em conta que as informações sobre o programa não se restringem às disponíveis em sistemas do FNDE, e os atores não são apenas os servidores, em sentido amplo, da Administração Pública Federal. É necessário fazer a distinção entre execuções diretas, contratos, ou mesmo transferências amplamente vinculadas daquelas que estão calcadas em princípios da Gestão Democrática e que reconhecem que a informação plena para órgão central presume uma capacidade plena de compreensão de contextos e juízo sobre necessidades e acertos ou erros de realidades que, fatalmente, escapam à sua percepção. Assim, necessário considerar o desenho completo do programa para que se possa avaliar seu monitoramento que, no caso do PDDE em especial, se estende a atores locais.

4.12 Nesse mesmo sentido, entendemos que ainda que haja limitações à clareza de determinados enfoques de informação, não se pode falar em “ausência de clareza”. É sabido que medir os resultados de uma política pública é um desafio de toda Administração Pública, sobretudo nas áreas de políticas sociais. Ademais, em educação e seus desenhos complexos de atores, é preciso desembarcar da intenção de dispor de informação plena ou de possibilidade de controle pleno, reconhecendo o papel dos demais atores em todas as etapas da política, o que sabemos que também possui carência de reconhecimento e de comunicação, por exemplo, com os Conselhos Escolares ou com Conselhos de Políticas, a exemplo do CACS/FUNDEB e do CAE. Indicadores possuem uma expressiva limitação para isso, pois exigem comparabilidade e, portanto, ainda que escalonado, terá sempre um cunho quantitativo, razão pela qual sinaliza apenas de modo indireto elementos da realidade da política, que ganha vida apenas em seu ambiente real. No caso do FNDE,



essencialmente nas escolas. Portanto, se não temos elementos para especificar as qualidades do monitoramento, também não temos para pontuar que as escolhas dos gestores estão inadequadas, o que decorre exatamente da falta de informação e de estruturação de um modelo. Retirar o chão que hoje sustenta o monitoramento sem, primeiro, garantir novo suporte, pode mais prejudicá-lo do que contribuir com ele.

4.13 Pontuadamente, registramos que no que se refere aos procedimentos de comunicação à alta gestão ou à sociedade, no contexto de informação aqui discutido, não se pode reduzir ao envio de documentos isolados.

4.14 Em relação às visitas in loco, é de se sublinhar o comentário da AUDIT de que “o monitoramento presencial funciona em grande parte como resposta às solicitações externas, o que pode enviesar a percepção quanto à implementação dos programas, impossibilitando a percepção acerca dos pontos fortes e fracos da política educacional”. Esse fato é muito relevante, uma vez que pode até mesmo tornar desestimulante direcionar esforço à elaboração de critérios pelas áreas técnicas, uma vez tendem a ser sobrepostos por imposição de órgãos de controle. Como é de conhecimento desta AUDIT, a visão atual é de que o estabelecimento de critérios e sua evidenciação tende a reduzir o impacto das demandas de órgãos de controle, mas trata-se de uma questão que exige reconstrução na cultura organizacional e, pode-se dizer, na cultura da administração pública federal, muitas vezes, inclusive dos órgãos de controle. É uma questão que apenas com o reconhecimento claro das causas e efeitos poderá ser adequadamente enfrentada.

4.15 Entendemos primordial assumir as limitações para que se possa avançar, evitando a tentação de comparar o status quo com o cenário ideal e, sim, buscando alavancar iniciativas que se estabeleçam com foco na melhoria contínua. Exemplo disso pode ser visto no caso do “Malha Fina”, de grande repercussão e como grandes expectativas geradas. Porém, além do fato de que “não existe integração entre a ferramenta e os sistemas internos da Autarquia”, tem-se que não existe a ferramenta, o próprio Malha Fina. Ao menos não de modo institucional e concreto. Trata-se de um projeto em construção, que não gerou resultados efetivos até o momento e, mais do que isso, não gerará se não tiver seus ciclos concluídos. Concluir tais ciclos exige esforços, que concorrem com outras frentes. Então, é preciso fazer escolhas.

4.16 Assim, compartilhamos com a AUDIT e com outras posições de órgãos de controle de que não adianta dedicar os esforços à prestação de contas se não for dada a devida atenção ao monitoramento. Aparentemente, todos concordam com isso, mas o acúmulo de demandas da prestação de contas é de tal envergadura que, sem fechar ciclos que modifiquem substancialmente o cenário, a energia do FNDE que é consumida por este tema seguirá sendo tamanha que pouco restará para priorizar outros assuntos paralelamente. Felizmente, o enfoque dado ao “Malha Fina”, por direcionamento e com apoio da CGU, vai no sentido de que sua efetiva aplicação facilitará o aprendizado para o monitoramento. Contudo, sem a efetivação do Malha Fina, não haverá senão uma hipótese cujos resultados terão sido, como recorrente, dissipados pela descontinuidade. No intuito de evitar isso, houve reativação do Núcleo de Métodos Quantitativos (QUANT), que passou a conduzir o Malha Fina como projeto estratégico do FNDE, não mais restrito aos esforços de uma área. Note-se: a divisão de esforços, nesse caso, pode gerar efeitos prejudiciais no sentido da não conclusividade das iniciativas.

4.17 Quanto às visitas in loco como referencial prioritário para a realização do Monitoramento, possivelmente isso seja efeito de uma redução do monitoramento, que é visto apenas quando se vai a campo (assim como há redução do conceito de prestação de contas, que é visto como processo relegado ao pós-execução). Assim, entendemos que não é indesejado que as visitas in loco representem um baixo percentual de municípios ou mesmo do valor repassado, sob risco de se camuflar a premissa de que um bom monitoramento deveria estar presente, fisicamente, em todos os lugares. A opção de haver um FNDE centralizado, com atuação ramificada, revela uma opção de estrutura de Estado, à qual a Autarquia se sujeita. O que não se quer é que o monitoramento se resuma a isso. Por sua essência, o monitoramento precisa ser reconhecido e aplicado de modo abrangente, o que exige de fato aprimorar o direcionamento estratégico acerca do tema, visando um olhar qualificado para a informação, com visão global genérica (dado) e uma visão específica e detalhada (imersão em campo).

4.18 De todo modo, entendemos ser precipitado apontar melhores caminhos de plano, sob dois riscos: 1) impulsionar descontinuidade de processos importantes e não mapeados, portanto, sem que haja a devida avaliação de impactos; 2) definir um modelo inexecutável, que pode contemplar belíssima narrativa, sem ganhar vida no cotidiano. É o que se percebe quando as ações têm resposta imediata, mas apenas por conta de provocação de unidades de controle, sem que o conjunto de ações seja articulado e gerenciado. Entendemos que a avaliação da AUDIT tem essa preocupação e, por isso, entendemos necessário sublinhar o cenário, para não taxar como negativo aquilo que é, ao menos, melhor do que antes. E, se pior, sem que sejam identificadas as causas.

4.19 Sem melhor especificação do que vem a ser monitoramento (e o que ele não é), pode carecer de consistência falar sobre custos de sistemas aplicáveis a tal fim, ou mesmo de força de trabalho dedicada ao monitoramento. Primeiro que não se ter um referencial claro para pontuar o que está comportado ou não no monitoramento; segundo por não se ter parâmetro sobre o que seria razoável ou adequado. E, se ainda há grande dificuldade em definir custos mesmo para áreas mais objetivas, é de se desconfiar que começar pelo monitoramento seja o melhor caminho, dado seu entrelaçamento com diversos outros temas. Entendemos mais viável que se considere identificar os custos de áreas meio ou, então, da gestão de determinados programas ou de um conjunto deles, num primeiro momento, sem especificar os custos de cada etapa, o que pode vir a ser viável depois de algum aprendizado sobre esse mapeamento de custos.

4.20 Cabe destaque à afirmação de que “o levantamento de ações voltadas ao monitoramento, especialmente quanto a estrutura, processos e mecanismos, demonstra que não há orientação institucional ou uniformidade entre as iniciativas de monitoramento empreendidas pelas áreas gestoras”. Concordamos que não há, de modo satisfatório, orientação institucional. Contudo, entendemos que pode ser precipitado apontar a uniformidade como algo desejável. Uma vez que essa abordagem é retomada em outros pontos da S.A., temos a registrar que não há dúvidas de que a padronização para programas distintos facilita o controle. Contudo, não há evidências de que favoreçam melhores resultados para estes programas, razão pela qual é preciso ter cautela para não desenhar os programas voltados ao controle, sem prejuízo de garantir sua viabilidade. Entendemos que é preciso desenhar o controle para dar conta de contribuir para os melhores resultados dos

programas, em seus objetivos. Por isso, a importância de tratar o monitoramento na abordagem dada pelo Referencial de Avaliação ex-ante.

4.21 Seguindo a estrutura da S.A, retomando a questão dos indicadores, onde consta a afirmação de que “não há indicadores estratégicos desenvolvidos de forma que a alta administração possa ter um panorama da execução das políticas e de seu impacto social”, é preciso considerar que o painel de indicadores estabelecido foi validado pela gestão à época e, portanto, refletia o direcionamento daquele momento. Por isso, repisamos que as discontinuidades deterioraram demasiadamente rápido qualquer definição e suas defesas, inclusive no sentido de Segunda Linha de Defesa, conforme a AUDIT tem ensinado ao FNDE, o que faz com que primeira e terceira linha se defrontem em um diálogo incompleto. O painel, por um lado, pode não ser primoroso quanto a certas definições, por outro, se a estratégia muda sem que o mapa seja atualizado e, sobretudo, se há constante mudança de prioridades sem que haja o correspondente alinhamento, é ousado esperar que os indicadores venham a representar adequadamente algum panorama, qualquer que seja. Para tornar o cenário menos grave, tem-se investido em melhor comunicação do que existe, para provocar reflexão sobre e, em seguida, desencadear processos de melhoria. A ausência da própria comunicação fica clara quando as áreas de monitoramento não se reconhecem num indicador de Monitoramento Integrado. Ora, há algum problema que excede aos indicadores definidos. Ou seja, provavelmente o rol de indicadores seja efeito, não causa.

4.22 Quanto ao sobrestamento de indicadores, entendemos que, sem a revalidação, não cabe sobrestar os que estão validados. Assim, tratou-se de fazer a apuração final do exercício de 2019, sendo realista frente às informações disponíveis e à realidade institucional. Isto posto, reafirmamos a necessidade de considerar a Nota Técnica nº 1794755/2020/AGEST/GABIN, de 23/03/2020.

4.23 Outro tópico, que também consideramos de extrema relevância, trazido pela AUDIT, é quanto à desarticulação entre as metas do Plano Plurianual e as metas institucionais. Trata-se de uma segregação institucional que precisa ser melhor tratada em revisão regimental.

4.24 Quanto aos sistemas e seus custos, fazemos dois registros: 1) o SIMEC é um sistema de muitos usos ao MEC e ao FNDE e, conquanto seja adotado por muitos anos na Autarquia, os custos usualmente eram absorvidos pelo MEC, tendo o FNDE assumindo esse ônus apenas em meados de 2019; 2) o app “FnDe Mobile”, em que pese as características apontadas, não possuía registros ou facilidades de acesso, sendo de desconhecimento da atual gestão. Apenas a partir do apontamento da AUDIT houve levantamento da situação do App e está em análise a viabilidade de utilização e continuidade. Isso revela o quanto é desafiadora a institucionalização de soluções numa cultura de discontinuidades.

4.25 Nos termos finais, não temos como discordar da necessidade de “melhoria na interação entre a Alta Administração e as Gestões Tática e Operacional”, o que a atual gestão está dedicada a fazer. Contudo, não vemos isso como “resultado da normatização incipiente”, ao menos a depender da aceção adotada para incipiência, que tornaria desejável haver ainda mais normas, enfoque questionável.

4.26 E, quanto ao apontamento de que “o modelo de monitoramento atualmente adotado na Autarquia acaba por se tornar um fim em si mesmo”, é admissível que este seja um risco. Porém, entendemos que afirmar que este é um efeito, como fato consumado, careceria de verificações que adentrassem aos aspectos específicos e aos efeitos do monitoramento no que se refere, ao menos, aos locais que recebem visitas in loco, em especial no sentido de amparo quanto à assistência técnica e à percepção de ambiente de controle. Ainda que isso não possa ser considerado como alcançando os fins desejados, representa resultados para além de si ou, ao menos, não se pode afirmar o contrário.

4.27 Quanto aos referenciais apontados pela AUDIT e que certamente são de extrema valia para a qualificação da Administração Pública, note-se que a maioria deles são recentes e não têm antecessor equivalente. Portanto, é de se fomentar a adoção progressiva, não de se esperar que já estivessem plenamente incorporados. Nesse sentido, considerando uma visão realista da Administração Pública e também no FNDE, conforme o documento "Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira", é sabido que:

O monitoramento estratégico de políticas públicas é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira.

4.28 Por isso, como bem definido no texto sobredito, o grande desafio é não incorrer nem na alienação e nem na resignação, ambas aplicadas ao contexto institucional.”

### **Análise da Equipe de Auditoria:**

Preliminarmente, a respeito da manifestação do gestor quanto ao Achado 2, cabe informar que tanto a resposta ao Achado 1 quanto o conteúdo da Nota Técnica nº 1794755/2020/AGEST/GABIN foram levados em consideração quando da análise.

Acerca do posicionamento quanto aos indicadores estratégicos mencionados neste Relatório (indicador 6.1 – Maturidade da gestão; indicador 7.1 – Taxa de implementação do monitoramento integrado), a Auditoria não buscou atribuir juízos aos componentes dos indicadores, como mencionado pela gestão, visto não ser este o objeto do trabalho. Ao contrário, a equipe, por entender os indicadores instituídos como elementos que demonstram a estratégia institucional estabelecida, usou-os como referencial ao avaliar os processos a eles relacionados, quais sejam, o número de programas com indicadores de gestão e o andamento da implementação do modelo de monitoramento integrado.

A menção a possíveis problemas constantes dos indicadores, cabe ressaltar, foi feita pela própria AGEST/FNDE, por meio da Portaria nº 610/2019, já citada nos achados deste Relatório. A esse respeito, a publicação da Nota Técnica nº 1794755/2020/AGEST/GABIN atualizou o resultado dos indicadores ora em tela (23,33% para o indicador 6.1 – Maturidade da gestão e 40% para o indicador 7.1 – Taxa de implementação do monitoramento integrado), o que permitiu a atualização dos dados apresentados neste Relatório, mas não se demonstrou suficiente para alterar a análise

que deles advém, já que, conforme disposto na própria Nota Técnica, as fragilidades referentes ao objeto mensurado permanecem. Sobre a Maturidade da gestão, tem-se que:

na forma estabelecida, o indicador carece do requisito de sensibilidade para as mudanças do objeto que se propõe a mensurar. De todo modo, levantando-se diversas frentes que contemplam indicadores, identificou-se a existência, minimamente, nos seguintes programas: PNAE, PDDE, PNATE, Caminho da Escola, PLI, PAR e Proinfância. Com isso, tem-se 7 programas em um total de 30, representando 23,33%.

Já acerca da taxa de implementação do Monitoramento Integrado, a Nota Técnica afirma que o indicador

está associado a projeto para o qual foi definida apenas uma etapa. Foi considerado que, até 2019, a previsão era de concluir o projeto de Monitoramento Integrado no âmbito do Programa IMP (Innovation Management Professional). Este resultado era previsto na meta até 2019, que representaria 40% do avanço total. Tendo esta etapa sido adequadamente desenvolvida, considera-se que houve alcance dos referidos 40%. Para os exercícios de 2020 e seguintes, não há etapas estabelecidas, o que exige decisão sobre definir as demais etapas do projeto ou reavaliar a estratégia, uma vez que na definição preliminar e nos trabalhos seguintes de cunho estratégico, não houve a devida articulação entre a meta definida e o planejamento do objeto a ser mensurado. Pela ausência de planejamento, optou-se por não incluir ações isoladas no cômputo dos resultados deste indicador, a exemplo da publicação da Portaria nº 376, de 27 de junho de 2019.

Ou seja, para o desenvolvimento dos objetos mensurados faz-se necessária a implementação de plano com cronograma e ações específicos, de modo que a estratégia declarada se transforme em resultados efetivos. Assim, iniciativas como a “Trilha de Indicadores#1 Lab FNDE - portas virtuais também abertas!”, apresentada pelo gestor em sua manifestação, devem ser reforçadas e ampliadas, especialmente pela tentativa de agregação de toda a Autarquia. Ademais, o aproveitamento de estruturas já existentes na Casa para fortalecer o monitoramento, bem como a proposição de formas capazes de qualificar as informações já produzidas pelo FNDE, a exemplo dos Modelos Lógicos, são iniciativas que demonstram o interesse da gestão em aprimorar suas ações relativas ao tema e que devem ser continuadas.

Quanto à quantidade de sistemas utilizados pelo FNDE com a finalidade de monitoramento, tal situação pode ser, de fato, encarada como consequência de descontinuidades e fragmentação pelas quais passam as unidades técnicas do FNDE, conforme sugere o gestor. Contudo, tal afirmação não é suficiente para alterar a análise de que “da quantidade de sistemas existentes utilizados pelo FNDE, infere-se uma possível ausência de direcionamento estratégico”. Observe-se que não foram identificados elementos que comprovem o alinhamento entre a gestão, as áreas técnicas e a estratégia quando da definição e priorização de implementação e manutenção de sistemas, considerando, especialmente, os custos de desenvolvimento, a análise do alcance dos objetivos e eventual sobreamento de esforços. Em adição, e conforme apontado no Achado 1, a existência de um direcionamento estratégico fortalecido, com processos planejados e instituídos, ganha ainda mais relevo, sendo ferramenta capaz de minimizar os problemas ocasionados pela descontinuidade entre gestões e a fragmentação das áreas técnicas.

A respeito dos custos de sistemas, a AUDIT, para a realização de sua estimativa, utilizou os sistemas apontados pelas próprias áreas gestoras como necessários à atividade de monitoramento

nos moldes atualmente existentes no FNDE. Nesse sentido não foi feito apontamento quanto à razoabilidade ou adequação do valor aplicado ou da força de trabalho existente. Porém, tais dados demonstram que ambos representam parcelas significativas dos recursos disponíveis, conforme apontado no item 2.2 do Achado 2. Cabe à Autarquia reavaliar, a partir inclusive das diretrizes apresentadas neste Relatório, a aplicação de tais recursos, podendo adotar a estratégia apontada em sua resposta.

Também conforme trazido pela Presidência, é fato que os atuais recursos tecnológicos permitem integração entre sistemas, contudo, essa integração não foi verificada no FNDE, conforme apontado no Achado 2 deste Relatório. Por se tratar de tema sensível e que carece de estudo específico, a AUDIT entende que a solução para a situação não se dará em curto espaço de tempo, o que não desonera o gestor de iniciar a implementação de soluções da forma mais breve possível, já que o enfrentamento desse problema é necessário. Acerca do Portal +Brasil, a AUDIT reforça sua aderência a aspectos do monitoramento. Ademais, trata-se de solução de ampla aplicação, conforme os termos do Decreto nº 10.035, de 1º/10/2019, reforçado pelo teor do Acórdão TCU nº 3061/2019.

Acerca da argumentação apresentada pela Presidência quanto ao papel estratégico assumido pelas áreas gestoras no que diz respeito ao monitoramento, acarretando iniciativas para essa finalidade voltadas para si mesmas, a Unidade entende que esse contexto não favorece suficientemente o atingimento do efetivo acompanhamento da Política Educacional ao invés de dificultar seu atingimento, o que parece, para esta equipe de auditoria, levar ao mesmo fim. Conforme exposto no Achado 2 e assumido pelo próprio gestor em sua manifestação ao afirmar que “o exercício desse papel pode não alcançar aquilo que se poderia considerar ideal, a adoção de diferentes mecanismos, inclusive de comunicação dos resultados, afasta o FNDE dos resultados esperados”. Assim, levando-se em conta que o modelo *bottom up*, no qual as estratégias de processamento de informações e ordenação do conhecimento são colocadas em prática em sentido ascendente, não foi capaz de favorecer suficientemente o monitoramento, sugere-se a avaliação quanto a adoção de uma perspectiva *top down*, com orientação descendente da estratégia e do fluxo de informação, em complementação e de maneira integrada com os fluxos já existentes, a fim de aprimorar e robustecer os elementos que compõem o monitoramento na Autarquia.

Sobre os questionamentos feitos acerca dos indicadores relacionados ao PDDE, cabe mencionar que o objeto de análise desta Auditoria foi o conceito de monitoramento em sentido *lato*, de modo que, para o tema em análise, não coube entrar em características específicas de cada um dos programas, tendo sido os indicadores apresentados como exemplificativos de uma situação geral da Autarquia. Dito isso, convém citar que a forma como o PDDE funciona e sua descentralização para escolas e secretarias não mitiga o fato de existirem diretrizes a serem seguidas e objetivos a serem atingidos, aspectos não identificados nos indicadores monitorados pelo FNDE. O enfoque dado pelos indicadores é majoritariamente relacionado a aspectos financeiros. Não pode a unidade descentralizada decidir por si a melhor forma de execução dos recursos, sem considerar as diretrizes definidas pelo gestor federal do Programa. Por outro lado, cabe ao gestor do Programa definir parâmetros para acompanhar se as diretrizes estão sendo seguidas, o que não retira a discricionariedade parcial do gestor local na aplicação do recurso.

Conforme afirmado pelo gestor, é verdadeiro que “medir os resultados de uma política pública é um desafio de toda Administração Pública, sobretudo nas áreas de políticas sociais”, não havendo fórmulas prontas e infalíveis a esse respeito. Contudo, a existência de indicadores que medem preferencialmente as atividades meio da política e não sua finalidade, demonstram não haver clareza sobre aquilo que é preciso medir, ou seja, o objeto/objetivo da Política Pública. Também como colocado pelo gestor, diante da capilaridade dos Programas do FNDE, concorda-se sobre a impossibilidade de adoção de controle pleno, sendo esse, inclusive, antagônico à ideia da gestão baseada em riscos. Esse fato reforça ainda mais a proposição de indicadores adequados e a importância de envolver os demais atores e suas percepções nos modelos de monitoramento e avaliação da política.

Ademais, a ciência quanto à impossibilidade do controle absoluto fortalece a existência de uma política de gestão de riscos estabelecida para nortear as ações do FNDE, incluindo as visitas *in loco*. Um dos propulsores para a gestão de riscos na Autarquia é o *Malha Fina*<sup>16</sup>, o qual, apesar de ainda não estar em funcionamento, vem avançando e sua conclusão não concorre com a implementação de melhorias no processo de monitoramento, mas o auxilia, conforme abordado no item 3 deste Relatório, que trata da análise do contexto do monitoramento no âmbito do FNDE.

Acerca da uniformidade no processo de monitoramento, reforça-se a ideia, já apresentada nas análises deste Relatório, que ela não visa retirar as singularidades de cada um dos programas. A uniformidade proposta ampara-se no princípio da eficiência, facilitando a análise e a tomada de decisões, sem impedir a discricionariedade quando aplicável.

Acerca da argumentação quanto ao momento oportuno para tratar do monitoramento, vale citar que nos últimos anos o FNDE já vem empreendendo esforços, seja por meio da atuação das áreas técnicas, seja a partir de iniciativas pontuais da Presidência de olhar o tema. O indicador de monitoramento integrado e os trabalhos de mapeamento que abordaram a temática são exemplos disso e podem ser desdobrados.

É verdade que não só o FNDE se encontra em uma situação de incipiência no que tange ao monitoramento, contudo, diversos normativos e manuais foram recentemente publicados e fornecem aos gestores, ainda que abordem precipuamente outros temas, elementos que auxiliam na implementação de um modelo de monitoramento exequível. A melhor maneira de aplicá-lo no caso prático do FNDE, contudo, só poderá ser definida a partir de estudo dedicado ao tema e da proposição de posterior plano de ação, contendo ao menos revisão normativa, implementação de gestão de riscos direcionada ao monitoramento, avaliação e proposição de soluções para as fragilidades apontadas quanto ao uso de sistemas, além do aumento da transparência quanto ao resultado da Política Educacional gerida pela Autarquia.

---

<sup>16</sup> Concernente ao Malha Fina, durante a escrita deste relatório o FNDE firmou acordo de cooperação técnica com a CGU para seu aprimoramento. O acordo “prevê intercâmbio de dados e tecnologia para promover melhorias na iniciativa, que vai implementar um novo processo de análise das prestações de contas recebidas dos entes federativos, por meio de técnicas avançadas da ciência de dados e da inteligência artificial” e encontra-se, neste momento, em análise conjunta entre técnicos da Autarquia e da CGU, para posterior lançamento. Fonte: <https://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13522-fnde-firma-acordo-com-a-cgu-para-aprimorar-an%C3%A1lise-de-presta%C3%A7%C3%B5es-de-contas>

Por fim, a AUDIT ressalta que a Unidade demonstrou empenho na análise dos achados, se debruçando sobre essa complexa questão. Além disso, a Unidade considera o tema de grande relevância e se propõe a atacar as fragilidades identificadas pela AUDIT.

### Manifestação complementar da Unidade Auditada

A Assessoria de Gestão Estratégica havia se posicionado acerca dos achados apontados na Solicitação de Auditoria de Fatos, conforme manifestação e respectiva análise de equipe de auditoria, acima. Após o envio do Relatório Preliminar por parte desta Auditoria Interna à Presidência do FNDE, entretanto, o Gabinete optou por encaminhá-lo a todas as Diretorias da Casa, bem como à própria AGEST, por meio do Despacho GABIN nº 1933396/2020. Tal encaminhamento ensejou manifestações singulares de diversas unidades da Autarquia, estando os excertos mais relevantes para o objeto deste Relatório transcritos abaixo:

Nota Técnica nº 1947849/2020/COMAG/CGAME/DIRAE

“4.4.1. Neste sentido, segue manifestação desta Coordenação-Geral acerca dos itens que nos competem:

Relatório Preliminar - Recomendações	Contribuições da CGAME
Recomendação 2: Propor, envolvendo as áreas gestoras dos programas do FNDE, metas e indicadores chave de progresso para os principais objetivos dos programas de maneira individual e enquanto Política Educacional.	Sugerimos apresentar para a Audit os seguintes documentos: a) apuração do resultado final de 2019 para os Indicadores Estratégicos e Desempenho Institucional (SEI Nº 1794755) b) Metas para os Resultados Intermediários para o monitoramento do PPA 2020-2023 (SEI Nº 1924547)
Recomendação 5: Propor mecanismo integrado entre os programas para definição dos locais alvo de visitas in loco, com base em gestão de riscos, avaliando a pertinência de incluir os atributos e recursos do “Malha Fina FNDE”.	Esta Coordenação considera a Recomendação e informa que, em relação ao PDDE, as capacitações e visitas in locu são direcionadas para regiões e municípios com menor Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE – IdeGES-PDDE. O Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional, a fim 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 gestão. O IdeGES-PDDE é um indicador sintético, que agrega três indicadores relativos a dimensões chaves de desempenho do programa nas unidades escolares (adesão, execução e prestação de contas dos recursos). Entende-se que o desempenho do programa em determinada unidade executora pode ser considerado satisfatório se: a) fez adesão ao programa (adesão); b) houve a execução dos recursos repassados pelo FNDE (execução); e c) os recursos foram empregados nas finalidades do programa (prestação de contas)
Recomendação 6: Dar ampla publicidade às ações de monitoramento	Já o fazemos de forma ampla e sistemática. As informações relacionadas ao monitoramento do PDDE são públicas e atualizadas



<p>implementadas pelo FNDE, com a divulgação, ao menos, de normatização, metas, indicadores-chave e resultados apurados.</p>	<p>mensalmente no site do FNDE em PDDE Monitore: <a href="https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde">https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde</a> No “Consulta Escola” também estão públicas as informações detalhadas sobre a atualização cadastral das escolas, transferências realizadas, se há pendências na prestação de contas, dentre outras. <a href="https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar">https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar</a>. E, em março de 2020, o MEC lançou o aplicativo "Clique Escola" o qual disponibiliza um conjunto de informações financeiras do PDDE. É público e já teve mais de 100.000 downloads.</p>
<p>Recomendação 7: Aprimorar a integração entre os dados dos sistemas e aplicativos do FNDE visando qualificar o monitoramento, avaliando a pertinência de adoção da Plataforma +Brasil, em especial o seu módulo de Obras, ou as ferramentas já existentes no âmbito do FNDE.</p>	<p>Neste sentido, a CGAME, desenvolveu, em parceria com a DIRT1, o Painel de Indicadores do PDDE, o qual utiliza tecnologia de Business Intelligence (BI), para estruturar e organizar os dados e informações relativos aos processos de planejamento, execução e prestação de contas dos programas educacionais, a fim de automatizar o cálculo e a disponibilização de indicadores para acompanhamento do programa. O painel IdeGES integra informações de um conjunto de sistemas do FNDE, é público e permite vários tipos de consultas e mapas interativos: <a href="https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde">https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde</a> Além disso, há várias bases de dados dos sistemas do FNDE na plataforma Olinda, do Banco Central do Brasil, que permite acesso rápido e integrado aos diversos sistemas. As consultas do CLIQUE ESCOLA são feitas de forma automática na plataforma Olinda. Link de Acesso: <a href="https://www.fnde.gov.br/olinda-ide/servico/PDDE_Consulta_Escola_Financeiro/versao/v1/odata/Consulta_Escola_Financeiro?\$top=100&amp;\$filter=ANO_EXERCICIO%20eq%20'2019'&amp;\$format=text/csv&gt;">https://www.fnde.gov.br/olinda-ide/servico/PDDE_Consulta_Escola_Financeiro/versao/v1/odata/Consulta_Escola_Financeiro?\$top=100&amp;\$filter=ANO_EXERCICIO%20eq%20'2019'&amp;\$format=text/csv&gt;</a></p>

Ofício\_In nº 7409/2020/COMAV

“2. Quanto aos achados que permeiam o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o supracitado Relatório, no item 2.3, tomada de decisão, página 30, refere-se aos dados da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, da seguinte forma:

inexistência de acompanhamento contínuo do PPA foi verificado na meta 04EF do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional (Objetivo 0380), qual seja, alcançar 30% do recurso federal repassado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE. Para os anos de 2017 e 2018, o FNDE não conseguiu apurar dados que permitissem a aferição dessa meta e apontou como problema a dificuldade de monitorar os números das compras da agricultura familiar efetuadas nas entidades executoras do Programa.

3. Entretanto, informamos que os dados da aquisições de gêneros oriundos da Agricultura Familiar, exercício de 2017, encontra-se disponível no sítio <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>.

4. Quanto aos dados do ano de 2018, a última extração aconteceu em setembro de 2019. Com a análise dos dados descobrimos uma inconsistência importante em relação a vários fornecedores, pessoas jurídicas: o mesmo CNPJ estava relacionado a diversas DAPs. Como o SIGPC usa a base de dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA para fazer a conferência da relação DAP/CNPJ, entramos em contato com a equipe daquele Ministério para relatar o problema. As equipes de TI do FNDE e MAPA estão tratando o problema.
5. Por fim, ressaltamos que os dados referentes à aquisição da Agricultura Familiar são de acesso público no SigPC e estão disponíveis na questão 6 do questionário de execução física”.

Despacho DIOSI nº 1936456/2020

“2. No que diz respeito às atribuições desta Coordenação-Geral, o referido relatório citou que a grande quantidade de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) ainda não permite tornar transparente os gastos com educação, com vistas a possibilitar a atuação dos CACS e da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb, in verbis:

“Ainda sobre o uso de sistemas no FNDE, o Relatório de Avaliação nº 201900353 feito pela CGU no âmbito do FUNDEB considerou que, em que pese a grande quantidade de dados existentes atualmente no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o monitoramento (coleta de dados, produção e disponibilização de informações) das aplicações dos recursos do FUNDEB pelo FNDE ainda não atinge seu objetivo, que é tornar transparente (por meio de informações gerenciais) os gastos com educação pelo país, viabilizando, principalmente, a atuação dos CACS e da sociedade.”

3. Sobre o referido apontamento, informamos o que segue.

3.1 Em relação à necessidade de apresentar os dados do SIOPE de forma gerencial, esclarecemos que encontra-se disponível no endereço <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador> uma ferramenta denominada SIOPE GERENCIAL, desenvolvida com o objetivo de tornar possível a qualquer cidadão visualizar, sem a utilização de senha, os dados coletados e gerados pelo SIOPE, com a vantagem de tais informações estarem disponíveis em linguagem cidadã e poderem ser extraídas por meio de painéis, gráficos e tabelas. Não obstante, todos os demais dados declarados e gerados pelo SIOPE estão disponíveis na página do FNDE no endereço: [https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope](https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope), também podendo ser consultados sem a utilização de senha.

3.2 Por meio desses canais de acesso, mais especificamente por meio do SIOPE GERENCIAL, o SIOPE, além de fornecer à sociedade informações atualizadas e de fácil entendimento sobre as receitas e os correspondentes recursos vinculados à educação, subsidia os gestores educacionais na definição e na implementação de políticas públicas.

A atuação do CACS nos gastos com educação.

3.3 Embora seja possível extrair do SIOPE GERENCIAL informações que possibilitem a atuação dos CACS na fiscalização dos gastos com educação, existe um módulo no SIOPE que condiciona a participação efetiva do Presidente do CACS na validação das informações prestadas pelos entes federados: o Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE – MAVS.

3.4 O MAVS foi constituído para facilitar a atuação dos Conselhos no que se refere ao monitoramento e acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB, e, também, para

atender às disposições do Acordo de Cooperação Técnica nº 2/2017, firmado entre o FNDE, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e o Instituto Rui Barbosa – IRB, cuja finalidade é estabelecer formas de cooperação para o desenvolvimento e a implantação de ferramenta que viabilize validar os dados constantes do Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE pelos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por oportuno, registramos que o referido Acordo teve recentemente sua vigência prorrogada até 2022.

3.5 A principal vantagem do MAVS é permitir que as informações prestadas pelos entes federados ao SIOPE possam ser analisadas e confrontadas com os dados das prestações de contas apresentadas aos respectivos Tribunais de Contas a que o Estado ou o Município esteja jurisdicionado, para, assim, permitir aos Secretários de Educação, e, por conseguinte, aos Presidentes dos CACS, validar e garantir a fidedignidade das informações declaradas.

3.6 Em resumo, as informações são primeiramente analisadas e validadas pelo Secretário de Educação, que, após sua manifestação favorável, permite que o MAVS automaticamente as confronte e concilie com as informações constantes das prestações de contas apresentadas ao Tribunal de Contas correspondente, para, só depois de removidas todas as possíveis divergências, por parte dos entes federados, os dados finais serem disponibilizados ao Presidente do CACS. Ressaltamos, porém, que nem todos os Tribunais de Contas estão conectados ao SIOPE, não obstante o Acordo de Cooperação Técnica nº 2/2017 projetar esta condição. Em seguida o Presidente do CACS analisa as informações produzidas pelo MAVS e, caso concorde, “confirma” os dados nele contidos, os quais são publicados na página do SIOPE. Entretanto, se por alguma razão o Presidente do CACS “rejeitar” as informações declaradas, automaticamente o Secretário de Educação receberá mensagem, via e-mail, para, então, realizar as devidas correções ou apresentar os esclarecimentos que se fizerem necessário ao Presidente do CACS, e o processo reiniciará. Mais informações sobre o funcionamento do MAVS podem ser obtidas no link [https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/mavs-siope/mavs-novo](https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/mavs-siope/mavs-novo).

3.7 Considerando que a transmissão dos dados ao SIOPE pelos entes federados é bimestral, e, que, sem a confirmação da veracidade de tais informações por parte dos Presidentes dos CACS os dados não são processados e publicados, o MAVS se mostra um importante instrumento da atuação dos Conselhos na fiscalização dos investimentos públicos com educação, tanto que, sem a sua anuência, o ente federado pode ser incluído no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, ficando, assim, impedido de formalizar convênios e receber recursos voluntários da União.

3.8 Outrossim, informamos que embora a inscrição do ente federado no CAUC sempre ocorra quando há o descumprimento do prazo bimestral para o envio das informações ao SIOPE, ela também se processa quando não há a observância da aplicação mínima de 25% dos impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelece o Art. 212 da CF/88. Nesta 2ª hipótese (descumprimento do mínimo constitucional), o SIOPE automaticamente envia aos órgãos de controle e fiscalização, inclusive aos CACS, comunicado que os notificam da irregularidade, bem como lhes fornecem subsídios para a atuação tempestiva de monitoramento, acompanhamento e controle social dos recursos públicos”.

“Manifestações das Coordenações Gerais e setores subordinados.

Em breve síntese foram essas as manifestações das Coordenações Gerais e setores subordinados:

Despacho DIOSI nº 1936456/2020:

- quanto à transparência dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE de forma gerencial, se encontram disponíveis no endereço <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador> uma ferramenta denominada SIOPE GERENCIAL, que permite tornar transparente os gastos com educação, com vistas a possibilitar a atuação dos CACS e da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb;
- constituição do Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE – MAVS foi constituído para facilitar a atuação dos Conselhos no que se refere ao monitoramento e acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB, e, também, para atender às disposições do Acordo de Cooperação Técnica nº 2/2017, firmado entre o FNDE, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e o Instituto Rui Barbosa – IRB, cuja finalidade é estabelecer formas de cooperação para o desenvolvimento e a implantação de ferramenta que viabilize validar os dados constantes do Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE pelos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por oportuno, registramos que o referido Acordo teve recentemente sua vigência prorrogada até 2022. Sem a sua anuência, o ente federado pode ser incluído no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, ficando, assim, impedido de formalizar convênios e receber recursos voluntários da União.

Despacho DPCON nº 1939015/2020:

- revisão dos normativos de monitoramento dos programas que utilizam o Registro de Preços Nacional, esta unidade informa que iniciou a revisão da Resolução FNDE nº 20/2014;
- finalização o novo regimento interno do Comitê Deliberativo de Compras Nacionais, constante no processo SEI 23034.003578/2020-88, que é instância de alta gestão com o objetivo de aprimorar a gestão estratégica dos programas executados por meio do RPN, e que prevê a recriação do Plano de Compra Nacional, que inclui avaliação da quantitativa e qualitativa das atas de registro de preços derivadas de programas educacionais, contribuindo assim para aprimorar o monitoramento e acompanhamento das políticas executadas.

Despacho DGREP nº 1940090/2020:

- evolução no Sistema de Gerenciamento de Registro de Atas de Preços – SIGARP, alinhando-se à necessidade de compartilhamento de informações entre as áreas do FNDE, a exemplo da REQ000000114821, que visa alimentar o sistema de gerenciamento com dados inseridos no SIMEC/PAR, permitindo, assim, acompanhamento em tempo real da execução das atas, cujas responsabilidades são pulverizadas entre diferentes atores envolvidos no RPN;
- o gerenciamento realizado na execução das atas será tornado público por meio de Informativo Mensal a ser publicado no Portal de Compras do FNDE ainda no mês de julho de 2020. O informativo apresentará informações geradas a partir de dados extraídos do SIGARP

e contará, ainda, com instruções para que qualquer cidadão interessado possa realizar consultas sobre solicitações de adesão a atas de registro de preços gerenciadas no SIGARP.

Despacho PROQV nº 1940296/2020:

- finalização do projeto DESCOMPLIQUE – Talentos voluntários a serviço do bem-estar, apresenta a criação de uma solução digital, sistema SharePoint da Microsoft, num formato de aplicativo, que permitirá que qualquer colaborador pertencente a força de trabalho do FNDE, agende, por meio de celular, tablet ou computador, um atendimento, presencial, com voluntários, que têm expertise em um determinado tema.

Despacho DQUAL nº 1940963/2020:

- A aplicação Confere Aí insere-se como uma ferramenta chave para o Registro de Preço Nacional no FNDE: gestor, usuário, pais, responsável ou qualquer interessado poderá contribuir para a promoção de qualidade dos produtos para a educação licitados no FNDE (contribuições de melhorias), conceder informações sobre as conformidades e não conformidades, em plataforma específica, para que a Autarquia possa promover diligências e, se for o caso, aplicar possíveis sanções cabíveis. Adicionalmente, haverá a integração do login do Confere aí ao portal único Gov.br - Brasil Cidadão, no intuito de promover o aumento da participação social e da transparência do processo.

Despacho CGCOM nº 1941070/2020:

- projetos originados do Programa Innovation Management Professional - IMP, que podem influenciar diretamente no monitoramento aplicado às políticas públicas em elaboração.

Avaliação entre as manifestações e as recomendações

Considerando que as recomendações do citado relatório preliminar se referem basicamente as atividades finalísticas do FNDE, e, não, propriamente, à atividades meio, substancialmente executadas pela DIRAD, veja-se que a Recomendação 02 não se lhe aplica.

Quanto às demais, veja-se que há por parte da DIRAD, especialmente por meio da CGCOM, que tem competência quanto às licitações para atas de registros de preços com impacto nas políticas de educação, foram adotadas e estão em elaboração:

- Revisão do respectivo normativo;
- Existência de sistemas de transparência (SIOPE Gerencial) e de Controle de aplicação de recursos (MAVS);
- Evolução do Sistema de Gerenciamento de Registro de Atas de Preços – SIGARP, para compartilhamento de informações entre as áreas do FNDE;
- Justificativas para o aplicativo Confere Aí, como ferramenta de contribuição para a promoção de qualidade dos produtos para a educação licitados no FNDE;
- Projetos em evolução para o Programa Innovation Management Professional – IMP.

Em que pese não constituir de modo direto política pública de educação, há por parte da CGPEO projeto para criação de solução digital para atendimento quanto a temas relacionados à expertise. Ou seja, tem impacto nas políticas.

Nesse sentido, dada a natureza essencialmente finalística do referido relatório preliminar, no âmbito desta DIRAD, quanto à recomendação de número 09, a indicação da Coordenadora-Geral CGCOM reflete melhor atendimento para os fins propostos, a saber:

- Elaborar plano de ação contendo ao menos, para cada ação indicada nas Recomendações de 01 a 08, a definição dos responsáveis por sua elaboração e implementação, das etapas necessárias e dos prazos com a previsão de início e conclusão”.

Despacho CGPLO nº 1943275/2020

“3. Após análise do referido Relatório, fica evidente a necessidade de inclusão da alta gestão do FNDE no processo de monitoramento do PPA visando, principalmente, a utilização dos resultados informados pelos gestores no processo de tomada de decisões “no sentido de que as metas dos programas sejam alcançadas ou ajustadas”.

4. Nesse sentido, esta CGPLO se coloca à disposição para participar e colaborar no cumprimento das recomendações elencadas a seguir, no que se refere à avaliação e à revisão dos normativos relativos ao monitoramento do PPA dentro da Autarquia, bem como à ampla publicidade dos resultados informados pelos gestores e enviados ao MEC, visando o aprimoramento do processo de tomada de decisão por parte da alta gestão do FNDE, bem como a colaboração no fomento de informações para o devido alinhamento do Planejamento Estratégico do FNDE ao PPA.

- Recomendação 1: Avaliar e revisar, em conjunto com as áreas gestoras dos programas do FNDE, incluindo também, quando couber, as áreas-meio, em especial as que executam o Registro de Preços Nacional, os normativos relativos ao monitoramento dentro da Autarquia, a exemplo do Regimento Interno e da Portaria nº 376/2019, de modo que a normatização relativa ao tema discipline, pelo menos, 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, em aderência às boas práticas e à gestão de riscos.
- Recomendação 6: Dar ampla publicidade às ações de monitoramento implementadas pelo FNDE, com a divulgação, ao menos, de normatização, metas, indicadores-chave e resultados apurados.
- Recomendação 8: Aprimorar o processo de tomada de decisão a partir da instituição de mecanismos de acompanhamento e da retroalimentação sistemática dos dados e das informações monitoradas à alta gestão e às áreas gestoras dos programas, definindo, ao menos, os instrumentos, a temporalidade e os responsáveis.

5. Adicionalmente, cabe ressaltar que, em consonância com o Regimento Interno da Autarquia, cabe à Coordenação de Planejamento (CPLAN/CGPLO) a consolidação das informações encaminhadas pelas áreas gestoras dos programas finalísticos da Autarquia e o envio ao Ministério da Educação – MEC, por solicitação e após orientações da Subsecretaria de Planejamento e

Orçamento (SPO/MEC). Cumpre acrescentar que a CPLAN também tem fornecido subsídios a alta gestão no que concerne ao PPA 2020-2023, através de reuniões e provimento de informações à AGEST, para o alinhamento do Planejamento Estratégico da Autarquia com o PPA 2020-2023”.

Despacho CGEOF nº 1944462/2020

“Em atenção ao Despacho DIFIN nº 1933991/2020 que solicita manifestação quanto ao Relatório Preliminar (SEI nº 1931900). No documento em questão, encontram-se várias referências a pontos de atuação da Diretoria Financeira, sendo que, entre estes, o tópico mais afeto às atividades desta CGEOF encontra-se na página 23, conforme trecho transcrito abaixo:

"No âmbito da DIFIN, há pelo menos três atividades atreladas a sistemas capazes de fornecer dados úteis ao monitoramento: a criação de contas correntes com posterior transferência de recursos; a análise das prestações de contas encaminhadas pelos entes responsáveis pela execução físico-financeira; e o monitoramento do Plano Plurianual –PPA. Tais atividades são capazes de gerar, por exemplo, informações acerca do total de recursos repassado a cada entidade, do andamento dos gastos, de possíveis inconformidades ou irregularidades envolvidas na execução financeira, e do alinhamento das metas relativas aos programas com as metas propostas para a Política Pública educacional (grifos nossos)".

Diante disto, informo que, atualmente, encontra-se em andamento o Acordo de Cooperação Técnica 046/2018, instrumento celebrado entre o FNDE e o Banco do Brasil, no qual está previsto a utilização do Sistema Gestão Ágil. A partir da marcação no SIGEF das contas correntes como "GFA", o Gestão Ágil permite que as informações acerca das movimentações das contas específicas, efetuadas pelas entidades possam ser consumidas pelo FNDE e disponibilizadas, diariamente, no sítio da Autarquia. Hoje, esse procedimento é realizado por meio de extrações de arquivos recebidos do banco, mensalmente, relativos aos extratos e saldos. Adicionalmente, permite ao beneficiário efetuar a vinculação de pagamentos a débito, referentes a fornecedores, a fim de facilitar o acompanhamento da execução financeira por parte das áreas gestoras.

A demanda está em desenvolvimento, sendo que alguns testes já foram realizados. Assim, com a implementação definitiva do Sistema Gestão Ágil, os gestores terão à disposição informações diárias (dia anterior) da execução realizada pelos entes beneficiários de recursos do FNDE, com relação às movimentações bancárias. Este seria mais um instrumento que contribuiria no monitoramento das áreas gestoras”.

Ofício\_In nº 7979/2020/CGIMP

“Página 24 – trecho:

*“Devido à capacidade limitada de viagens, a depender da quantidade de demandas recebidas, o monitoramento presencial funciona em grande parte como resposta às solicitações externas, o que pode enviesar a percepção quanto à implementação dos programas, impossibilitando a percepção acerca dos pontos fortes e fracos da política educacional.*

*Todas as áreas que realizam visitas presenciais reportaram a utilização de critérios de risco, materialidade e relevância para orientar o planejamento das localidades a serem visitadas. As localidades, porém, são definidas manualmente, pois a desintegração entre sistemas e a ausência de painéis gerenciais impossibilitam o acesso a informações que propiciem listagem de entidades prioritárias por conterem, por exemplo, maior risco de malversação ao erário. Além disso, depreende-se o entendimento de que, para monitorar o universo, seria preciso ir a todas as entidades beneficiárias, revelando modelo de ação que destoa do “agir seletivo”.*

Apontamento CGIMP/DIGAP: O monitoramento de obras ocorre de duas maneiras: In loco e remoto. Nesse sentido, o in loco afere a real execução da obra, de forma que caso o FNDE detecte irregularidades de engenharia, esse fato é comunicado ao ente federado, bem como o pagamento de novas parcelas é suspenso até o saneamento. Em complemento, a equipe de engenharia do FNDE monitora a execução de forma remota, aferindo a evolução da obra, conforme projeto e planilha orçamentária, bem como informando e acompanhando o ente no saneamento de eventuais irregularidades. Ainda, cabe informar que em diversos momentos durante a execução da obra, a coordenação de monitoramento realiza análises referentes à execução, comunicando aos entes federados executores, bem como prestando assistência técnica. Nesse sentido, sempre que uma análise é realizada pela equipe técnica da coordenação de monitoramento de obras, também é realizado o monitoramento, o que o torna continuado.

Como exemplo, sempre que o ente federado solicita desembolsos de recursos, via Simec - módulo Obras 2.0, a área de monitoramento, durante a análise, confronta o equilíbrio físico-financeiro da obra. Caso constate eventual desequilíbrio, é lançada uma restrição de diligência, a fim que o ente federado corrija. Logo, em todas as análises realizadas pela CGIMP são feitos procedimentos análogos a esses, a fim de tornar o monitoramento constante.

Para tanto, abaixo indicamos o quantitativo de análises diversas efetivadas no primeiro semestre de 2020:

Quantidade de análises CGIMP	RIs Executivas	RIs Financeiras	Diligências	Checklist Técnico	Checklist Adm.	Checklist Adm. Simplificado	Checklist de Obra Vinculada	Média semanal Análises
06 - 10 janeiro 2020	888	0	5	73	44	32	18	1060
13 - 17 janeiro 2020	554	0	17	102	75	65	58	871
20 - 24 janeiro 2020	502	0	12	116	94	103	49	876
27 - 31 janeiro 2020	702	2	23	126	79	83	41	1056
03 - 07 fevereiro 2020	569	0	10	100	98	126	60	963
10 - 14 fevereiro 2020	753	7	17	123	133	157	64	1254
17 - 21 fevereiro 2020	784	3	26	97	111	148	68	1237
24 - 28 fevereiro 2020	748	1	20	89	117	134	68	1177
02 - 06 março 2020	739	1	30	100	108	155	74	1207
09 - 13 março 2020	665	4	22	93	148	141	79	1152
16 - 20 março 2020	491	1	21	97	123	131	114	978
23 - 27 março 2020	650	5	31	102	115	115	102	1120
30 - 03 abril 2020	618	19	28	107	107	134	63	1076
06-10 abril 2020	566	2	28	118	94	121	62	991
13 - 17 abril 2020	617	4	23	109	102	117	74	1046
20-24 abril 2020	318	1	20	121	128	188	112	888



27 abril - 01 maio 2020	381	1	9	39	46	89	18	583
04 - 08 maio 2020	541	0	4	40	25	37	12	659
11 - 15 maio 2020	576	14	1	24	33	51	30	729
18 - 22 maio 2020	474	0	6	26	23	85	26	640
25 - 29 maio 2020	548	0	15	58	40	49	17	727
01 - 05 junho 2020	499	0	9	39	42	57	34	680
08 - 12 junho 2020	442	4	6	37	27	53	24	593
15 - 19 junho 2020	377	4	9	37	19	42	9	497
22 - 26 junho 2020	327	4	9	29	15	24	17	425
29 jun- 03 julho 2020	352	0	15	71	27	44	33	542
06 - 10 julho 2020	614	0	15	71	27	44	33	804
TOTAL	15295	77	431	2144	2000	2525	1359	23831

Salientamos que algumas demandas judiciais e de órgãos de controle que, comumente, possuem prazos, são tratadas com prioridade. Por fim, diante do exposto, a coordenação de monitoramento de obras discorda da afirmação que o monitoramento ocorre em grande parte para atender as respostas externas.

#### Página 25 – trecho

*“Exemplo de fragilidade nos mecanismos de Gestão de Riscos voltados ao monitoramento foi apontado no Relatório de Auditoria nº 33/2017, o qual revelou que os controles internos existentes no monitoramento da execução do Proinfância são insuficientes, não tratando o risco de não conclusão das obras de construção de creches e escolas de educação infantil. Ainda, verificou-se haver baixa transparência e falta de tratamento gerencial dos dados, ausência de relatórios gerenciais e fragilidades na identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política, bem como fragilidade na identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política.”*

Apontamento CGIMP/DIGAP: O monitoramento de obras é desenvolvido por meio de apoio de um sistema de gerenciamento e acompanhamento da execução da obra, o SIMEC - módulo obras 2.0. Este acompanha fases da construção, com emissão de relatórios, bem como avaliação e apontamentos de eventuais irregularidades do empreendimento. Ainda, cumpre observar que o módulo Obras 2.0 possui um portal público, em que qualquer pessoa com acesso à internet pode obter os dados da obra (pagamento, percentual de execução etc.), o que dá transparência aos instrumentos pactuados.

#### Página 26 – trecho

*“No que tange ao acompanhamento das obras, a DIGAP pretende alterar a sistemática adotada atualmente de modo a fortalecer o caráter proativo de suas ações. Para isso, as visitas aos empreendimentos seriam mais frequentes, a fim de identificar falhas tempestivamente e mitigar eventuais irregularidades. Entre os modelos possíveis de acompanhamento contínuo, estaria o credenciamento de empresas e profissionais em cada unidade federativa ou a contratação desse serviço por posto de trabalho, também utilizando serviço local por UF, o que diminuiria os custos de contratação se comparados*

aos valores pagos para as então empresas supervisoras. Ressalta-se que a mudança no modelo de supervisão aplicado às obras foi objeto de recomendação desta Auditoria Interna, a partir do Relatório de Avaliação nº 3/2019.”

Apontamento CGIMP/DIGAP: A Coordenação de Monitoramento tem desenhado novo processo de supervisão de obras in loco. Por utilizar uma nova metodologia de aferição in loco, bem como de prestar assistência técnica, será iniciado por piloto de modo a conhecer mitigar eventuais problemas que possam surgir. Assim, a CGIMP/DIGAP está em fase de conclusão do termo de referência para posterior publicação do edital de credenciamento, previsto para ser publicado em agosto de 2020.

Página 36 – Trecho – recomendações:

*a) Recomendação 6: Dar ampla publicidade às ações de monitoramento implementadas pelo FNDE, com a divulgação, ao menos, de normatização, metas, indicadores-chave e resultados apurados.*

O monitoramento de obras realizado pela CGIMP/FNDE é feito por intermédio do SIMEC, sistema que permite aos gestores, auditores, prefeitos, secretários, gestores e pessoas em geral, terem acesso. As ações, responsabilidades, forma e critérios para celebração e transferência de recursos, critérios para abertura e manutenção da conta específica, execução e o acompanhamento dos termos e, por fim, a forma de prestação de contas está normatizada e divulgada na Resolução nº 3, de 29 de abril de 2020, ao elencar todos os critérios para transferência de recursos no âmbito do PAR.

*b) Recomendação 7: Aprimorar a integração entre os dados dos sistemas e aplicativos do FNDE visando qualificar o monitoramento, avaliando a pertinência de adoção da Plataforma +Brasil, em especial o seu módulo de Obras, ou as ferramentas já existentes no âmbito do FNDE.*

Desde sua instituição pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, a União, por meio do Ministério da Educação, foi autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Importante destacar que a mesma sistemática foi adotada para os termos do PAC.

Assim, é nítido que desde sua criação os termos de compromisso objetivaram ser mais simples e céleres comparados aos convênios e outras formas de transferência voluntária. Para operacionalizar e controlar os instrumentos e sua execução toda a operacionalização foi desenvolvida para ser efetivada no SIMEC.

Especificamente quanto ao módulo obras 2.0, ele ressaltamos que eles é extremamente amplo, complexo, dinâmico e vital para o monitoramento dos empreendimentos. Nele são cadastradas e acompanhadas as vistorias realizadas pelas entidades, pelo FNDE; as restrições e inconformidades cadastradas na obra; as solicitações de desembolso, bem como os motivos dos deferimentos ou indeferimentos; os dados de pagamento; dados de empenho; dados de contrato, emissão de ART.

Ainda, importante destacar que a CGIMP é usuária do sistema, não competindo a esta Coordenação atestar a viabilidade da adoção a Plataforma +Brasil, mas desde já manifestamos nossa preocupação caso isso ocorra, pois todo o monitoramento remoto e as informações do

monitoramento in loco é realizada e registrada no SIMEC, sem compatibilidade de níveis e detalhes correspondentes na referida Plataforma.

Página 48 – item 4.14

*“4.14 Em relação às visitas in loco, é de se sublinhar o comentário da AUDIT de que “o monitoramento presencial funciona em grande parte como resposta às solicitações externas, o que pode enviesar a percepção quanto à implementação dos programas, impossibilitando a percepção acerca dos pontos fortes e fracos da política educacional”. Esse fato é muito relevante, uma vez que pode até mesmo tornar desestimulante direcionar esforço à elaboração de critérios pelas áreas técnicas, uma vez tendem a ser sobrepostos por imposição de órgãos de controle. Como é de conhecimento desta AUDIT, a visão atual é de que o estabelecimento de critérios e sua evidenciação tende a reduzir o impacto das demandas de órgãos de controle, mas trata-se de uma questão que exige reconstrução na cultura organizacional e, pode-se dizer, na cultura da administração pública federal, muitas vezes, inclusive dos órgãos de controle. É uma questão que apenas com o reconhecimento claro das causas e efeitos poderá ser adequadamente enfrentada.”*

Como já mencionado esta Coordenação, juntamente com a DIGAP e as demais coordenações, está envidando esforços na elaboração de normativos de todas as suas atividades. Importante esclarecer que esses critérios já existem e alguns estão consubstanciados em Notas Técnicas. Outro ponto que destacamos foi a elaboração e publicação da Resolução nº 3, de 29 de abril de 2020, que objetivou normatizar os principais pontos de atuação da DIGAP e do PAR. Entretanto, continuaremos buscando melhor ainda mais no exercício de nossas atividades”.

Ofício\_In nº 7990/2020/AGEST

“Ao ser recebido no Gabinete da Presidência, o processo foi submetido às unidades diretivas do FNDE, em razão da abrangência do tema. Disso decorreram algumas manifestações diretamente à AUDIT, as quais deixamos a critério desta unidade considerar ou não, de modo individualizado, em sua abordagem. Considerando que o enfoque do Relatório está no direcionamento estratégico do monitoramento, não nas ações específicas empreendidas em cada área, as manifestações, e as inferências que delas se pode fazer, serão consideradas ao se revisitar a estratégia.

No que se refere à manifestação conclusiva frente ao relatório preliminar, entendemos que os resultados presentes na Ata de Reunião SEI nº 1963682, ratificada pelo Presidente do FNDE, representam a posição do Gabinete da Presidência.

Reafirmamos o respeito ao denso trabalho realizado pela Auditoria Interna e o compromisso em tê-lo em conta nas proposições de aprimoramentos referentes à gestão estratégica, assim como registramos que serão dedicados esforços no atendimento às recomendações.

Ficamos no aguardo do recebimento do Relatório definitivo, para análise das recomendações. Para melhores resultados, solicitamos que os prazos para atendimento levem em conta a complexidade do tema”.

## Análise complementar da Equipe de Auditoria:

A respeito das manifestações singulares das unidades diretivas do FNDE, cabe mencionar que o enfoque do Relatório, conforme inclusive indicado pela AGEST, está no direcionamento estratégico do monitoramento, e não nas ações específicas empreendidas em cada área. Assim, não foram feitas avaliações individuais e específicas dos processos existentes no âmbito de cada Diretoria, porém, tais processos foram considerados na avaliação dos aspectos estratégicos do monitoramento. No entanto, em caráter complementar, tais manifestações foram analisadas de maneira individualizada pela Auditoria. De modo geral, depreende-se aderência em relação aos aspectos abordados no Relatório, trazendo informações capazes de complementar e atualizar o exposto ao longo do documento. Também é importante ressaltar que as áreas demonstraram disponibilidade em auxiliar na implementação das recomendações propostas.

Ademais, a partir das respostas apresentadas pelas unidades, foi possível observar estarem em desenvolvimento no FNDE ações voltadas à melhoria do monitoramento, ainda que de maneira não integrada entre as áreas que executam tal atividade. A CGAME/DIRAE, por exemplo, informou a inclusão de indicadores e metas intermediários para auxiliar no monitoramento do PPA 2020-2023. A área também informou a utilização do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do programa em todo o país, como mecanismo para definição dos locais alvo de visitas *in loco*. A CGFSE/DIGEF, por sua vez, informou que, além da visualização padrão, se encontra disponível no site do FNDE ferramenta denominada SIOPE GERENCIAL, desenvolvida com o objetivo de tornar possível a qualquer cidadão visualizar, sem a utilização de senha, os dados coletados e gerados pelo SIOPE, com a vantagem de tais informações estarem disponíveis em linguagem cidadã e poderem ser extraídas por meio de painéis, gráficos e tabelas. A área mencionou, ainda, a existência do Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE (MAVS) que, dentre outros, objetiva facilitar a atuação dos Conselhos no que se refere ao monitoramento e acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB.

Outra iniciativa do FNDE que pode facilitar a execução do monitoramento e a transparência de suas informações foi apresentada pela CGEOF/DIFIN, segundo a qual encontra-se em andamento o Acordo de Cooperação Técnica 046/2018, instrumento celebrado entre o FNDE e o Banco do Brasil, no qual está previsto a utilização do Sistema Gestão Ágil, o qual permitiria que as informações acerca das movimentações das contas específicas possam ser consumidas pelo FNDE e disponibilizadas diariamente no site da Autarquia. Atualmente esse procedimento é realizado por meio de extrações de arquivos recebidos do Banco, mensalmente, relativos aos extratos e saldos. Adicionalmente, a solução permitiria ao beneficiário efetuar a vinculação de pagamentos a débitos, referentes a fornecedores, a fim de facilitar o acompanhamento da execução financeira por parte das áreas gestoras.

Ainda como andamento de ações relativas ao tema abordado neste Relatório, a CGCOM/DIRAD informou, especialmente no que se refere à Recomendação nº 1, que deu início à revisão dos normativos processuais com relação às compras nacionais, no sentido de aprimorar as competências dos atores envolvidos nas políticas executadas no âmbito do RPN, incluindo aquelas que dizem respeito ao monitoramento das ações executadas e informações geradas, além de estar

em fase de finalização de novo regimento interno do Comitê Deliberativo de Compras Nacionais, que é instância de alta gestão com o objetivo de aprimorar a gestão estratégica dos programas executados por meio do RPN.

Já a COMAV/DIRAE apresentou atualização da informação trazida no item 2.3 do Relatório de Situação Preliminar, comunicando que os dados das aquisições de gêneros oriundos da Agricultura Familiar, exercício de 2017, se encontram disponíveis no site do FNDE. Quanto aos dados do ano de 2018, cuja a última extração ocorreu em setembro de 2019, afirmou a descoberta de importante inconsistência em relação a vários fornecedores, pessoas jurídicas: o mesmo CNPJ estava relacionado a diversas DAPs [Declaração de Aptidão ao PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar]. Como o SiGPC usa a base de dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para fazer a conferência da relação DAP/CNPJ, a área afirma ter entrado em contato com a equipe daquele Ministério para relatar o problema. A Coordenação, no entanto, não apresentou documentação comprobatória de envio dos dados referentes aos exercícios mencionados para atualização do PPA, de modo que a AUDIT optou por manter o texto a esse respeito constante do Relatório Preliminar.

A CGIMP/DIGAP, por sua vez, apresentou discordância relativa à afirmação de que o monitoramento ocorre em grande parte para atender a demandas externas. Contudo, conforme disposto no início dessa análise, a expressão foi trazida no Relatório Preliminar de forma genérica, englobando todo o processo de monitoramento do FNDE e, portanto, não se referindo de maneira específica à DIGAP. Dessa forma, não se vislumbra necessidade de alteração de tal aspecto. Em adição, também apresentou preocupação com a utilização da Plataforma +Brasil por, ainda de acordo com a área, não haver compatibilidade entre níveis de detalhes entre aquela e o SIMEC, sistema que atualmente concentra o monitoramento remoto e as informações do monitoramento *in loco*. Nesse sentido, é importante salientar que a Recomendação 7, que visa aprimorar a integração entre os dados dos sistemas, ferramentas e aplicativos do FNDE, apresenta a Plataforma +Brasil como uma opção à gestão, cabendo a esta as análises de oportunidade, conveniência, riscos e custos de uma eventual migração. Ressalta-se, porém, que a Plataforma +Brasil tem avançado como ferramenta destinada à informatização e à operacionalização de transferências voluntárias oriundas do Governo Federal, permitindo uma maior integração entre dados governamentais.

A COLEP/DIRAD esclareceu que o Sistema Descomplicado não é aplicativo para monitoramento e acompanhamento das Políticas Públicas, mas uma iniciativa voltada à promoção do bem-estar e da qualidade de vida no trabalho. Ainda que a DIRAD tenha informado o desenvolvimento dessa plataforma em sua resposta ao Relatório Preliminar (Nota Técnica DIRAD 1942661/2020), a última manifestação mais específica ensejou a alteração do “Quadro 02: Gastos da DIRT com desenvolvimento de aplicativos”, bem como a atualização dos montantes relativos ao tema, constantes do Relatório de Avaliação Preliminar.

A AGEST, representando o Gabinete da Presidência, em manifestação encaminhada a esta Auditoria Interna após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, afirmou que os apontamentos feitos no Relatório de Avaliação Preliminar vão ao encontro do posicionamento da gestão acerca do tema e ratificou o compromisso em tê-lo em conta nas proposições de aprimoramento referentes ao

direcionamento estratégico do monitoramento das Políticas Públicas geridas e executadas pela Autarquia.

Cumprido esclarecer que durante este trabalho a Equipe de Auditoria utilizou subsídios encaminhados por todas as Diretorias do FNDE. Essas informações foram compiladas e examinadas de modo a nortear a formação de opinião que compõe este Relatório. Ressalte-se, porém, que o escopo do trabalho foi avaliar precipuamente os elementos estratégicos relacionados ao monitoramento das Políticas Públicas executadas pela Autarquia. Dessa forma, em relação ao envio da manifestação complementar pelas áreas, a AUDIT não se aprofundou na análise detida das especificidades de cada uma das unidades que executam o monitoramento, o que poderá ser feito oportunamente.

Assim, a partir da aderência da Alta Administração aos termos e recomendações apresentadas no Relatório Preliminar, bem como considerando o teor das manifestações singulares das áreas diretivas, nota-se que o tema avaliado neste documento encontra não apenas alinhamento quanto à necessidade de ser oportunamente tratado, mas também urgência. A desagregação das ações de monitoramento, expostas ao longo do trabalho, encontra-se espelhada também nestas réplicas das áreas ao Relatório Preliminar, que não apresentam direcionamento quanto aos temas e expõem, novamente, a visão singular de cada uma quanto ao seu papel, objetivo e competência de monitorar, o que reforça a necessidade de o FNDE se debruçar sobre o tema.