

# UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA LATO SENSU EM  
GESTÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS EDUCACIONAIS

## *Especialização*

**ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS  
DA DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS - DIRAE**

Autor: Silvio Alves Portilho

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Msc Cristian de Oliveira Lobo Campos

BRASÍLIA

2011

**SILVIO ALVES PORTILHO**

**ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DA  
DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS - DIRAE**

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais da Universidade Católica de Brasília / Fundação Universa, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Educação.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Msc Cristian de Oliveira Lobo Campos

**Brasília  
2011**



Artigo de autoria de Silvio Alves Portilho, intitulado ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DA DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS – DIRAE apresentado como requisito parcial para obtenção do certificado de Especialista em Gestão de Programas e Projetos Educacionais da Universidade Católica de Brasília / Fundação Universa, em 10 de Junho de 2011, aprovado pelos professores:

---

Prof<sup>a</sup>. Msc. Cristian de Oliveira Lobo Campos  
Orientador

---

Prof. Dra. Mara Silvia André Ewbank  
Coordenadora

Brasília  
2011

## **RESUMO**

Esse trabalho teve por finalidade apresentar os modelos de acompanhamento e monitoramento dos programas educacionais executados pela Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A partir da análise destes modelos, propõe identificar qual mecanismo pode contribuir para a melhoria do controle dos recursos orçamentários alocados para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e o Programa Nacional do Livro Didático.

Palavras-Chave: Monitoramento; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola e o Programa Nacional do Livro Didático.

## 1. INTRODUÇÃO

São grandes as preocupações e os esforços investidos em mudanças na educação básica brasileira nas últimas décadas, principalmente no final dos anos de 1980, com a consolidação da Constituição Federal de 1988 e durante todo o período dos anos de 1990, repleto de reformas educacionais. Esses fatos tornam o intervalo que vai de 1988 a 2002 um recorte histórico importante para a análise das legislações e reformas federais na área da educação.

Tais documentos constituem um campo variado de estudos, desde a estrutura curricular, financiamento da educação, avaliação de desempenho e fluxo escolar, formação docente e também aspectos específicos como gênero, raça e direitos humanos.

A intersecção das relações das políticas públicas ganhou maior visibilidade nas pesquisas educacionais somente em meados dos anos de 1990, com grandes avanços na sistematização de reivindicações que visam à superação, no âmbito do Estado e das políticas públicas, de uma série de medidas contra a discriminação da mulher. Tais medidas se revelam, porém, plenas de contradições entre a defesa da ampliação dos direitos e a ótica da restrição do papel do Estado nas políticas públicas sociais, entre elas a educação.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Diversos mecanismos dessa nova prática vêm sendo implementados no Brasil. Orçamento participativo, plebiscito e iniciativa popular são alguns dos mecanismos encontrados para a efetiva prática desse espírito constitucional. No entanto, a participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas tem requerido a institucionalização de órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente. Os Conselhos começam, então, a se configurarem, em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

O Governo Federal, na década de 90, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia do Ministério da Educação, responsável por captar e distribuir recursos financeiros a vários programas e projetos

da Educação Básica, estabeleceu nova forma de repasse de recursos federais às Entidades Executoras (EE), aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para atendimento aos Programas Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Os repasses começaram a ser distribuídos de forma automática, dispensando-se a formalização de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares. As Entidades Executoras ficaram com a responsabilidade de complementar o recurso financeiro para melhoria do atendimento aos alunos da Educação Pública. Em meados de 95, iniciou-se a distribuição de Livros Didáticos – PNLD, a todas as Escolas Públicas desse País.

Em 2004, uma nova ação do Governo, veio também a modificar a forma de atendimento do Transporte Escolar – PNATE, aos municípios. De 1994 a 2003, o programa atendia as Entidades Executoras, por meio de convênios, no qual o FNDE contemplava somente a quem conseguia firmar o convênio, vistas as dificuldades burocráticas da época, gerando assim um atendimento precário pelo Gestor.

Com a nova forma de transferência automática de recursos financeiros às Entidades, aboliu a necessidade de assinatura de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. O orçamento previsto do programa para 2011 é de R\$ 644 milhões, para beneficiar cerca de 4.800 milhões de estudantes da educação básica.

Assim sendo, o objetivo desse estudo é identificar o modelo de Monitoramento e Acompanhamento dos Recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), relatando as dificuldades de realização do mesmo. E a partir desse estudo, levantar uma nova proposta de monitoramento.

A preocupação em acompanhar a distribuição dos repasses aos programas, bem como verificar sua execução, levantou alguns pontos a serem discutidos:

- Analisar os modelos de acompanhamento e monitoramento adotados por cada Programa executado pela Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE – FNDE;
- Criar nova proposta de acompanhamento e monitoramento para os Programas;
- Projetar os possíveis benefícios ao Governo Federal com a nova proposta de acompanhamento e monitoramento.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 DOS PROGRAMAS**

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação que tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

A execução dos programas a ser abordada neste trabalho é de competência da Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE, que planeja e coordena a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD.

A DIRAE é composta por três Coordenações Gerais, conforme descrito abaixo:

- CGPAE – Coordenação Geral de Programa Nacional de Alimentação Escolar, responsável pela execução do PNAE;
- CGAME – Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar, responsável pela execução dos Programas do Transporte Escolar e PDDE; e
- CGPLI – Coordenação Geral dos Programas do Livro, responsável pelo PNLD.

#### **2.1.1 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE**

O PNAE, mais conhecido como merenda escolar, considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e o único com atendimento universalizado, é gerenciado pelo FNDE. Este Programa visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios com o objetivo de suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos.

Considerando as dificuldades de controle dessas ações descentralizadas, devido à extensão do País e a ausência de representações nos Estados e Municípios, o Governo Federal, por força de Medida Provisória, determinou a criação



de conselhos deliberativos e autônomos, constituídos de pessoas da comunidade local, para acompanhar e fiscalizar as ações dos gestores locais, como forma de dividir com a sociedade a responsabilidade de fazer o Programa acontecer. Assim, foi constituído, em cada estado, no Distrito Federal e em cada município um Conselho de Alimentação Escolar, como órgão deliberativo, de assessoramento e fiscalização do PNAE.

A exigência de sua criação é uma das condições estabelecidas por lei, para que as Entidades Executoras possam receber os recursos federais, destinados à execução do PNAE. Deve ser formalmente constituído, por meio de ato legal, em conformidade com a Constituição dos Estados, quando se tratar de CAE estadual; e às leis orgânicas municipais e do Distrito Federal, quando se tratar dos municípios e do Distrito Federal. O orçamento do programa para 2011 é de R\$ 3,1 bilhões, para beneficiar 45,6 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% desse valor – ou seja, R\$ 930 milhões – devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades.

### **2.1.2 PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR – PNATE**

O PNATE, foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

Com a publicação da Medida Provisória 455/2009 – transformada na Lei nº 11.947, de 16 de junho do mesmo ano –, o Programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais.

O Programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber,

da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. O orçamento previsto do programa para 2011 é de R\$ 644 milhões, para beneficiar cerca de 4.800 milhões de estudantes da educação básica.

### **2.1.3 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE**

Criado em 1995, o PDDE tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

Os recursos financeiros são repassados automaticamente, sem a necessidade de convênio e são destinados às escolas, para cobertura de despesas de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das instituições de ensino. Com esta iniciativa, procura-se assegurar as condições indispensáveis ao seu bom funcionamento e reforçar a participação social, a autogestão escolar, o controle e o acompanhamento do emprego dos recursos públicos voltados à educação fundamental.

O programa engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. O orçamento previsto para 2011 é de R\$ 1,5 bilhão.

### **2.1.4 PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO – PNLD**

Para prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos, dicionários e obras complementares de qualidade, o governo federal executa o PNLD. O Programa atende também aos alunos da Educação de Jovens e Adultos das redes públicas de ensino e das entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado.

O Programa é executado em ciclos trienais alternados. Assim, a cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de um segmento, que pode ser: anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental ou ensino médio. À exceção dos livros consumíveis, os livros distribuídos deverão ser conservados e devolvidos para utilização por outros alunos nos anos subseqüentes.

Cada escola escolhe democraticamente, dentre os livros constantes no Guia do PNLD, aquele que deseja utilizar, levando em consideração seu planejamento pedagógico.

Para garantir o atendimento a todos os alunos, são distribuídas também versões acessíveis (áudio, Braille e MecDaisy) dos livros aprovados e escolhidos no âmbito do Programa do Livro Didático.

## **2.2. MONITORAMENTO**

Monitorar é acompanhar sistematicamente por meio de indicadores o desenvolvimento das ações de um programa, medir seu andamento e registrar regularmente essas observações, com vistas a produzir informações estratégicas para a gestão do programa.

O registro das informações geradas pelo monitoramento de programas normalmente é feito em relatórios, que orientam a tomada de decisões gerenciais, com vistas ao aperfeiçoamento do desenvolvimento das ações de um programa e sua revisão, para a geração dos resultados esperados.

O monitoramento é a ferramenta pela qual o gestor poderá medir a eficiência, a eficácia de seu programa ou projeto. Assim, para que se possa monitorar, é imprescindível que, como dito anteriormente, o problema esteja bem definido, as ações bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados. Não há como monitorar o que não for medido, portanto os indicadores são instrumentos fundamentais para tornar possível uma ação efetiva de monitoramento.

O FNDE, que apresenta dentre seus valores, o compromisso com a educação, excelência na gestão e cidadania e controle social, não deve se esforçar apenas para atingir a meta de 100% na execução dos dados orçamentários. Esta Autarquia deve se preocupar em conhecer a execução dos seus Programas na

ponta, pelos seus Entes Executores. Para isso será sempre necessário o monitoramento dos programas em seus 5.564 municípios.

Atualmente o monitoramento executado pela DIRAE acontece da forma descrita a seguir.

### **2.3. MONITORAMENTO NOS PROGRAMAS DO PNAE, PNATE, PDDE E LIVRO DIDÁTICO**

A DIRAE, por meio de suas Coordenações, é responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos seus programas educacionais. Várias ações foram implementadas para atender as demandas de monitoramento. Porém, como contingente de servidores na Diretoria é pequeno diante das dimensões do Brasil, ainda não foi possível a essa Diretoria, conseguir acompanhar e estar presente nos 5.564 municípios atendidos pelos programas. Cada Coordenação tem a sua característica de monitorar e acompanhar, mas também não obtém sucesso na totalidade de atendimento.

#### **2.3.1 MONITORAMENTO – PNAE**

Em entrevista com a Técnica da Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE, Sr<sup>a</sup> Cássia Buani, verificou-se que a Coordenação conta com um processo de monitoramento da execução de suas ações, que tem se deparado com o desafio de acompanhar e monitorar os 5.564 municípios e os 27 estados brasileiros, Entidades Executoras do Programa, que atendem diariamente, cerca de 47 milhões de alunos, dados de 2008.

Os critérios adotados para a visita do PNAE nas Entidades Executoras que serão monitoradas no exercício são definidos mediante a consulta de vários itens, sendo:

1. Número de escolas / Número de alunos previstos para o atendimento do PNAE (censo escolar do ano anterior ao atendimento), se houve delegação da rede de ensino estadual para o município;

2. Existência e situação de Nutricionistas no Programa (dado obtido no Cadastro de Nutricionistas existente na COTAN);
3. Dados referentes à constituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), bem como possíveis pendências de documentação, dados obtidos no setor de cadastramento de conselhos;
4. Existência do Termo de Compromisso no arquivo da COTAN;
5. Número e valor das parcelas transferidas, até a data da viagem – dado existente no sistema informatizado do FNDE;
6. Existência de denúncias cadastradas na Autarquia, oriundas do Ministério Público da União – MPU, Tribunal de Contas da União – TCU, Polícia Federal, Controladoria-Geral da União – CGU, Ouvidoria do FNDE, sobre a execução do Programa na Entidade Executora a ser visitada e/ou se foi contemplada pelo Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos realizados pela CGU;
7. Número de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP Física e/ou Jurídica existentes na EE;
8. Condição em que se encontra a Prestação de Contas do exercício anterior.

Antes de realizar a visita, o técnico entra em contato com a Entidade para, entre outras coisas, saber qual a modalidade de gestão financeira utilizada. Diante da informação, escolhem-se quais formulários levar.

Com relação aos questionários, vale lembrar que eles variam de acordo com o tipo de gestão financeira utilizada pela EE, que pode ser (1) centralizada, (2) escolarizada e (3) semi-descentralizada, sendo que na primeira, o gestor recebe o recurso financeiro destinado à execução do Programa e realiza a compra dos gêneros alimentícios; na segunda, o gestor recebe o recurso financeiro e o transfere às escolas públicas de sua rede para que estas realizem a compra dos gêneros alimentícios; e na terceira, o gestor compra os gêneros alimentícios, mas terceiriza a mão de obra (FNDE, 2006).

Ao chegarem à Entidade Executora, os técnicos do Programa se apresentam na Secretaria Municipal de Educação, quando se tratar de município ou na Secretaria Estadual de Educação quando se tratar de Estado, para a entrega do documento de apresentação e esclarecimentos a cerca do objetivo da visita, solicitação de documentos referentes à execução do PNAE, planejamento das atividades, agendamentos de reuniões e de visita às escolas.

As reuniões, com os gestores, nutricionistas e conselheiros acontecem em duas etapas. A primeira ocorre no primeiro dia de visita, para que os técnicos, no caso dos gestores, possam conhecer como a EE executa o Programa, quais as atividades que desenvolvem, como realizam as compras dos gêneros alimentícios, a compra da Agricultura Familiar (via Chamada Pública), armazenagem, etc.; no caso do nutricionista, quais as atividades desenvolvidas na EE; e no caso do Conselho, como desenvolvem as suas atribuições. A segunda etapa ocorre ao final do monitoramento, quando é repassado para os gestores, nutricionista e conselheiros o resultado da visita, bem como as orientações que se fizerem necessárias.

Nessas reuniões, os questionários mencionados anteriormente são utilizados para nortear os direcionamentos das questões, podendo, a critério dos técnicos, acrescentar outras perguntas, com o intuito de complementar e/ou esclarecer as informações repassadas pelos atores envolvidos.

Ao longo de cada uma das reuniões são solicitados documentos por meio da “Solicitação de Documentação da EE”, os quais são analisados, durante o período de realização do monitoramento, a luz das legislações vigentes, sendo eles:

- Do Gestor: Procedimentos licitatórios (quando se tratar de município 100% escolarizado, os procedimentos de compra são verificados nas escolas); contratos; pagamentos efetuados (notas fiscais, cópias dos cheques ou ordem bancária); extratos: das contas específicas e das aplicações ou no Mercado Financeiro (menos de 30 dias sem utilização) ou na Poupança (mais de 30 dias sem utilização); Termo de Compromisso; Controles de distribuição dos gêneros alimentícios (guias de remessa); chamadas públicas realizadas; Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar; Contrato de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura

Familiar e do Empreendedor Familiar Rural firmados; Relatório de Gestão do exercício anterior; e outros que se fizerem necessários;

- Do Nutricionista: Pauta de compra; Cardápios planejados (creche, pré-escolar, ensino fundamental, ensino médio, ensino de jovens e adultos, quilombolas, indígenas, diferenciados para portadores de restrições alimentares, conforme o caso); Ato de Nomeação e/ou Indicação do Responsável-Técnico pelo Programa; Plano Anual de Trabalho do exercício; Diagnóstico e Acompanhamento do estado nutricional dos alunos, entre outros. São solicitadas cópias dos cardápios praticados no exercício, para que estes sejam analisados pela equipe técnica da COTAN a fim de verificar o atendimento das legislações vigentes; e

- Do Conselho de Alimentação Escolar: Regimento Interno; Livro Ata; Atas de indicação dos membros, Ata de eleição de Presidente e Vice-Presidente; cronograma de visitas do ano, entre outros.

Na reunião com os responsáveis pela execução do PNAE na EE são agendadas as visitas ao armazém central, caso haja, onde se verificará como os gêneros alimentícios estão armazenados, marca e forma de embalagem para, posteriormente, verificar se a relação de produtos está em conformidade com os constantes no edital, na proposta de preços, nos contratos, nas notas fiscais e com os entregues nas escolas, bem como, visitas às cooperativas e/ou agricultores familiares, empreendedores familiares.

As escolas a serem visitadas são selecionadas pelos técnicos, de acordo com as modalidades de ensino existentes na EE (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, Educação de Jovens e Adultos, filantrópica, indígena e quilombola), sempre procurando um equilíbrio entre as escolas localizadas na zona rural e na zona urbana.

Durante o período de permanência dos técnicos na EE, estes dividem o tempo, a fim de que possam analisar toda a documentação referente à execução do programa, visitar as escolas selecionadas dentro dos critérios estabelecidos, inspecionar o armazém central, se for o caso, visitar às cooperativas e/ou agricultores/ empreendedores familiares e, ainda, ao final, realizar as reuniões com

os atores envolvidos com o intuito de orientar as possíveis irregularidades que existirem.

As visitas às escolas selecionadas acontecem sempre com a presença de um conselheiro, do nutricionista – responsável técnico, quando houver, e do representante do setor da Alimentação Escolar da EE.

Na escola, a primeira atividade é informar ao Diretor ou seu substituto o motivo da visita e aplicar o questionário, registrando as irregularidades, pontos positivos, negativos, se houver. Logo em seguida, visita-se o local de preparo dos gêneros alimentícios, para além de dar continuidade à aplicação do questionário, a fim de obter informações a cerca da aceitação do cardápio pelos alunos, registrar as condições da estrutura física do ambiente, dos equipamentos e do local de armazenamento.

Caso a EE execute o Programa na forma escolarizada, ou seja, a EE repassa os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE diretamente às escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino ou às Unidades Executoras – UEx., os técnicos verificam: (i) se o procedimento de compra está compatível com a legislação do PNAE; (ii) o extrato bancário da escola, visando saber: se a movimentação está sendo feita em conta específica; (iii) se os recursos movimentados são só os transferidos pelo FNDE, ou se existe contra partida por parte da EE; (iv) se a transferência das parcelas está sendo realizada no prazo estabelecido pelo FNDE; (v) se há cobrança de taxas; (vi) se os débitos se referem a pagamento ao fornecedor mediante cheque nominativo; e (vii) se há aplicação no mercado financeiro ou poupança.

Ao estabelecer o cronograma de visitas às escolas, os técnicos tomam o cuidado de realizar, dentro do possível, o acompanhamento no horário da oferta do alimento, para aproveitar a ocasião e conversar com os alunos, a fim de obter subsídios acerca da qualidade da alimentação oferecida.

Em todas as fases do monitoramento, quando detectado alguma irregularidade, seja por meio de constatação documental ou visita in loco, os técnicos emitem orientações, por meio do formulário “Orientações Repassadas às Unidades Executoras”, onde ficarão registradas as impropriedades com as respectivas orientações.

Ao final do monitoramento, após as análises documentais e visitas às escolas, os técnicos realizam, com cada um dos atores envolvidos na execução do PNAE,



uma última reunião, com o intuito de repassar as recomendações que se fizerem necessárias: (i) com os gestores para passar informes sobre a realização dos trabalhos, pontos positivos e pontos negativos, o que precisa melhorar; (ii) com o CAE e a nutricionista, a fim de reforçar a importância de suas atribuições, comunicar as impropriedades detectadas no monitoramento, orientá-los para uma melhor atuação.

Ao retornar, os técnicos elaboram o Relatório de Monitoramento, tendo como base as quatro principais atividades desenvolvidas na EE: 1) análise documental; 2) reuniões; 3) visita ao depósito central; e 4) visitas às escolas. Cada uma dessas atividades desenvolvida permite uma série de constatações, que após confrontadas, são descritas no relatório.

O relatório pronto é enviado para correção. Após os ajustes necessários, é assinado pelos técnicos responsáveis e remetido à Coordenadora da COTAN, que por sua vez o encaminha à Coordenadora-Geral do Programa, para que esta, após conhecimento, atenda as recomendações nele contidas, ou seja, remeta cópia do mesmo para o gestor, Conselho de Alimentação Escolar, e para a área de Auditoria Interna do FNDE, a fim de que esta última registre as possíveis impropriedades e orientações, as quais serão cobradas em caso de Auditorias futuras realizadas na EE.

### **2.3.2 MONITORAMENTO – PNATE**

A Coordenação responsável pelo monitoramento do Transporte do Escolar, é a que tem menos técnicos para fazer o monitoramento e acompanhamento do programas. Pensando nisso e, como forma de legitimar a participação da sociedade no monitoramento do PNATE nos Estados, Distrito Federal e Municípios foi atribuída, pelas normas do Programa desde sua instituição, a participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB, responsável pelo acompanhamento e controle social, bem assim pelo recebimento, análise e encaminhamento, ao FNDE, da prestação de contas do Programa. No entanto, verificou-se que, apesar do trabalho que os Conselhos vêm desempenhando, a cada exercício um número significativo de

Entidades, cerca de 8%, não apresentam a prestação de contas ou apresentam sem conformidade com o que estabelece as normas do Programa.

Diante desses fatos e de acordo com suas atribuições, Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar – COATE elaborou instrumentos para o levantamento das dificuldades encontradas pelos gestores e conselheiros do CACS-FUNDEB relacionadas à execução do Programa. A validação desses instrumentos se deu após aplicação em dezesseis municípios brasileiros em 2009 e em quarenta no ano de 2010.

Foram desenvolvidos dois formulários, inicialmente em caráter preliminar, a serem aplicados pelos técnicos da Coordenação de Apoio ao Transporte do Escolar - COATE, sob forma de entrevistas, ao Presidente do CACS-FUNDEB e ao gestor responsável pelo transporte escolar na Secretária de Educação do Município.

Esses formulários foram construídos tendo como base as principais informações que os gestores necessitam para a execução dos recursos do PNATE e que por alguma razão não conseguem ter acesso. As questões foram elaboradas em forma mista, contendo tanto perguntas com respostas de múltipla escolha, quanto perguntas na qual são solicitados dados referentes à execução do programa e, ainda, perguntas em que as respostas podem ser justificadas.

No resultado das análises dos dados, ficou claro o que a Coordenação já sabia, ou seja, o não cumprimento pelos Gestores das Legislações vigentes, isso, por causa do não acompanhamento dos técnicos da Coordenação do PNATE, às Entidades.

### **2.3.3 MONITORAMENTO – PDDE**

O PDDE, da mesma Coordenação Geral do Transporte Escolar, mas sob a responsabilidade da Coordenação de Acompanhamento de Programas (COACO), apresenta os seguintes critérios, por ordem de prioridade, para selecionar as entidades que participarão do monitoramento:

- Tenham sido selecionadas no ano anterior e não tenham sido visitadas;
- Que não tenham aderido ao programa no exercício anterior;
- Localizadas nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte; e

- Sejam capitais e/ou tenham recebido significativo volume de recursos.

Nas visitas, verificam-se as práticas adotadas pelos Gestores e a documentação, referente à execução descentralizada e às prestações de contas, a fim de serem transmitidas as instruções ou realizadas as diligências que se fizerem necessárias.

Nas capacitações adota a abordagem acerca dos dispositivos e do anexo das Resoluções vigentes do programa, destacando as inovações, ou sobre os quais forem suscitadas dúvidas. Aborda também, as impropriedades e irregularidades na gestão dos recursos, informando posteriormente as medidas para preveni-las e saná-las.

#### **2.3.4 MONITORAMENTO – LIVRO DIDÁTICO**

Para o Livro Didático, foi elaborado manual para subsidiar e orientar os técnicos envolvidos na OPERAÇÃO LIVRO NA ESCOLA relativa ao Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio – PNLEM, Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE, quanto os procedimentos que deverão ser adotados nos Estados.

Nessa etapa da operação, as equipes realizaram supervisões visando acompanhar e avaliar a execução dos Programas do Livro nos estados, transmitir orientações e colher subsídios com vistas à otimização das ações relativas a esses programas, orientar professores, bibliotecários e diretores sobre o recebimento dos livros, sobre a importância da conferência no ato da entrega, da conservação e devolução dos livros ao final do ano letivo, bem como do remanejamento, intensificar a comunicação com os técnicos diretamente envolvidos com os programas nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e Coordenações Regionais de Ensino, bem como atender determinação do Tribunal de Contas da União relativas aos Programas de Livro.

São ainda desenvolvidas pelas equipes atividades no sentido de identificar e orientar sobre problemas de falta ou sobra de livros e verificar as estratégias utilizadas pelas secretarias estaduais e municipais de educação, relativas ao

remanejamento e à distribuição da reserva técnica, a utilização do Sistema de remanejamento e Controle da Reserva Técnica, além do cumprimento das ações estabelecidas no Termo de Compromisso firmado entre este FNDE e as respectivas Secretarias.

As equipes ministram palestras para grandes grupos formados por prefeitos, secretários municipais, representantes da Undime, diretores, professores, bibliotecários e outros profissionais envolvidos com a educação nos estados, informando sobre cada passo dos programas, a fim de torná-los o mais transparente possível.

### **3. PROPOSTA E SUA IMPORTÂNCIA**

Buscando escolher um novo modelo de monitoramento e acompanhamento, essa Autarquia editou em 19/03/2010, a Portaria de nº 97 que resolveu constituir Grupo de Trabalho do Controle Social e Apoio à Gestão, com a finalidade de organizar e realizar atividades voltadas para a formação de gestores públicos e atores sociais envolvidos na execução e no controle das ações educacionais, com dez componentes de servidores de diversas áreas.

Infelizmente esse Grupo de Trabalho, ainda não conseguiu ter uma sequência de reunião, devido a falta de tempo disponível entre os integrantes, fato esse que passo algum foi tomado para definição de ações pertinentes ao monitoramento.

Partindo das dificuldades acima expostas, e verificando que cada Coordenação apresenta um programa diferente de acompanhamento e monitoramento, mesmo fazendo parte da mesma Direção, e que nesse ano de 2011, consta atraso no recebimento das prestações de contas em torno de 19% no Programa do Transporte Escolar e 12% no Programa da Alimentação Escolar, este estudo apresenta como proposta a criação, dentro da DIRAE, de uma Coordenação que trata somente de Monitoramento e Acompanhamento dos Programas da Diretoria.

A nova Coordenação terá como objetivo o acompanhamento e o monitoramento dos quatro programas executados pela DIRAE. A experiência e o conhecimento das ações de monitoramento já realizadas pelas Coordenações existentes permitirão a construção de um novo modelo de monitoramento mais apropriado e econômico ao setor público. Desta forma, a Coordenação objetivará

definir os problemas encontrados na execução dos programas, desenhará e programará as ações a serem adotadas por meio de indicadores claros e objetivos.

A Coordenação deverá ser criada com no mínimo três técnicos de cada Coordenação da Diretoria, sendo treinados para atendimento em todos os programas. Poderão ser formados grupos de três ou quatro técnicos para cada visita de monitoramento. Com essa definição, o grupo acompanhará de uma só vez, os quatro programas, dando uma assistência maior aos entes Executores e uma economia ao órgão, evitando que o município tenha visitas mais de uma vez pela mesma Diretoria.

A criação de uma nova Coordenação direcionada ao acompanhamento e monitoramento de todos os programas executados pela DIRAE permitirá uma maior economicidade aos cofres públicos, maior efetividade de monitoramento e integração entre os programas.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo realizado permitiu conhecer os modelos de acompanhamento e monitoramento dos Programas adotados por cada Coordenação da Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE / FNDE. Verificou-se, a partir da análise dos modelos adotados por cada Coordenação, que existem falhas no acompanhamento e monitoramento dos programas que poderiam ser suprimidas com a adoção de uma única Coordenação, dentro da DIRAE, responsável pelo acompanhamento e monitoramento de todos os programas executados por essa Diretoria.

Considerando que o FNDE apresenta como missão a prestação de assistência financeira e técnica e a execução de ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, é imprescindível a adoção de medidas que visem a melhoria no monitoramento e acompanhamento dos Programas da Diretoria de Ações Educacionais.

A criação de uma Coordenação responsável pelo acompanhamento e monitoramento dos programas educacionais poderá resultar em melhorias na execução dos Programas, economia aos cofres públicos e conhecimento das dificuldades encontradas pelos Entes Executores na execução dos Programas que permitirá criar capacitações e melhorar a gestão dos Programas, contribuindo para o desempenho efetivo do setor público na área educacional.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado 1988.

COMO ELABORAR UM ARTIGO CIENTÍFICO –  
[http://www.read.ea.ufrgs.br/enviar\\_artigo/ArtigoCientifico.pdf](http://www.read.ea.ufrgs.br/enviar_artigo/ArtigoCientifico.pdf)

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Conselho Deliberativo do FNDE. **Regimento Interno**. Brasília, 2007.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programa da Alimentação Escolar – PNAE** – [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programa Dinheiro Direto da Escola - PDDE** – [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Livro Didático** – [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programas do Transporte Escolar - PNATE** – [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema de Ações e Assistência Educacionais. **Prestação de Contas UF 2011**. Disponível como ferramenta institucional. Acesso em 06/06/11.

MONITORAMENTO - <http://www2.almg.gov.br> - [monitoramento/monitor\\_cartilha.pdf](#)

PAZ, Adalberto Domingos da. **Exame comparativo do modelo de controle social do PDDE, com os modelos adotados pelo PNAE, PNATE e Fazendo Escola** / Adalberto Domingos da Paz. – 2006.