



Universidade de Brasília

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

Janice Oliveira Godinho

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: ESTUDO DE CASO
SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DO MONITORAMENTO PARA O
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Brasília-DF

2016

Janice Oliveira Godinho

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: ESTUDO DE CASO
SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DO MONITORAMENTO PARA O
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do Título de Mestre no
Programa de Pós-Graduação em Gestão
Pública.

Orientadora: Luciana de Oliveira Miranda

Brasília-2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G595p Godinho, Janice Oliveira
Plano de Ações Articuladas: Estudo de Caso sobre a
Contribuição do Monitoramento para o Aperfeiçoamento
de Políticas Públicas / Janice Oliveira Godinho;
orientador Luciana de Oliveira Miranda. -- Brasília,
2017.
93 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Gestão Pública) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Monitoramento. 2. Política Pública. 3. Análise
de Conteúdo. I. Miranda, Luciana de Oliveira ,
orient. II. Título.

JANICE OLIVEIRA GODINHO

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: ESTUDO DE CASO
SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DO MONITORAMENTO PARA O
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do Título de Mestre no
Programa de Pós-Graduação em Gestão
Pública.

BANCA EXAMINADORA

Luciana de Oliveira Miranda
Presidente – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública/FUP

Jonilto Costa Sousa
Examinador interno - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública/FUP

Suylan de Almeida Midlej e Silva
Examinador externo – Programa de Pós-Graduação em Administração/UnB

Mario Lucio de Ávila
Suplente – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública/FUP

A meu pai, Paulo, e minha mãe, Irene (*in memoriam*), que foram os meus primeiros incentivadores, os primeiros a acreditar e a me ensinar que eu poderia chegar mais longe.

AGRADECIMENTOS

O mestrado era um desejo antigo, dos tempos da faculdade, há mais de vinte anos. Mas a vida tem suas prioridades, e somente agora esse sonho está se tornando realidade. Naquela época, lá pelos idos dos anos 1990, conheci um pouco de Drummond, o poeta mineiro ao qual peço licença para me utilizar de seus versos, e adaptá-los ao meu momento, visto que nem sempre conseguimos traduzir, com as próprias palavras, o que sentimos.

Tenho apenas duas mãos

E o sentimento do mundo

Aqui, não compartilho do pessimismo, da impotência e da limitação do poeta perante o mundo. Minha incapacidade é para expressar todos os pensamentos e emoções que fervilham em minha mente. Mesmo assim, arrisco-me. Toda a trajetória percorrida até aqui me ajudou: o valor dos estudos aprendi com meus pais que sonharam alto para mim, realizando esforços incomensuráveis para garantir boa formação acadêmica e, principalmente, moral. A formação que me deram, não somente os estudos, mas a construção do caráter, da pessoa que sou, tudo devo a eles, que fizeram tanto quanto esteve ao seu alcance para educar, no pleno sentido da palavra, a mim e a meus irmãos. Meu reconhecimento ao Martinho, ao Vítor e ao Caio, por darem sentido a tudo isso. O incentivo, o apoio, a renúncia de vocês. Sem exigências, toleraram tudo o que foi necessário, até agora. É a família meu esteio, meu sustentáculo, a base sobre a qual são forjados meu pensamento e minhas ações. Ao FNDE, agradeço por me dar esta oportunidade. O apoio dos colegas, da coordenação, os incentivos, as conversas, tudo isso foi muito importante. Aos colegas de turma, agradeço pelos momentos de desabafo, pelas caronas, pelas horas de estudo, de preparação de trabalhos, tantas dificuldades que foram amenizadas pela solidariedade e companheirismo de vocês. À minha orientadora, Luciana, agradeço pela paciência, pela dedicação, pelos questionamentos, pelo incentivo, por tudo que tem sido neste processo. Quero reconhecer, aqui, seu papel fundamental para a concretização deste trabalho. Enfim, agradeço a Deus. Em meio a tantas dúvidas, questionamentos, embates e debates, concluo que não devo deixar o transcendente. É o elo sem o qual as partes seriam apenas fragmentos. Está em mim, mas também o vejo no outro.

Obrigada!

“Se você pensa ou sonha que pode, comece. Ousadia tem poder, genialidade e mágica. Ouse fazer e o poder lhe será dado.” (Goethe)

RESUMO

As políticas públicas são a ação dos governos para corresponder às necessidades dos cidadãos, nas áreas de segurança, saúde, transportes, cultura, educação, entre diversas outras. Sendo o Brasil um país diverso social e economicamente, são grandes os anseios pela ação governamental no sentido de proporcionar melhores condições de vida e as políticas educacionais têm papel preponderante neste processo. As redes públicas de ensino apresentam inúmeras carências e falhas, o que culmina em educação de baixa qualidade. Na tentativa de melhorar este cenário, foram empreendidas diversas ações, em nível federal de governo, em articulação com estados e municípios, para a melhoria do ensino no país. Entre tais ações, encontra-se o PAR, por meio do qual é concedida assistência técnica e financeira para o financiamento de ações de infraestrutura, recursos pedagógicos, formação de profissionais e gestão escolar. Para que o programa tenha sucesso, é fundamental que haja o devido acompanhamento de sua implementação, o que leva à necessidade de verificar se as ações são monitoradas de modo a possibilitar o pleno alcance dos objetivos propostos para o programa. Os fundamentos teóricos para o trabalho se encontram em Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa (2006), Jannuzzi (2005, 2009 e 2013), Cohen e Franco (2007), Rezende (2013), Cavalcante e Nogueira (2010) e Brasileiro (2012). Os autores propõem o monitoramento como um acompanhamento sistemático e constante, realizado com base em indicadores, por meio de sistemas, mas também com ações presenciais, com vistas a obter informações que subsidiem a gestão dos programas e contribuam para o aperfeiçoamento da ação governamental. O que essa dissertação se propõe a fazer é estudar o monitoramento e sua contribuição para o aprimoramento das ações, especificamente, no âmbito do FNDE, na qualidade de órgão repassador dos recursos financeiros. Adotou-se, então, a estratégia do estudo de caso, utilizando-se de entrevistas, documentos e atos normativos, para que se pudesse analisar o monitoramento realizado. Os resultados apontam para um monitoramento limitado a ações presenciais, distante do apregoado pela literatura e já realizado em outras áreas do serviço público, caracterizado pelo acompanhamento físico-financeiro e que pouco contribui para a gestão do programa. Mostra-se necessário um acordo institucional acerca do assunto, no âmbito do FNDE, de modo a estabelecer uma ação de monitoramento efetiva, que tenha reflexos positivos na condução e execução do PAR.

Palavras-chave: Monitoramento. Política Pública. Análise de Conteúdo.

ABSTRACT

Public policies are the action of governments to fulfill the needs of citizens in the areas of safety, health, transport, culture, education, among many others. Since Brazil is a socially and economically diverse country, there are big aspirations for government action to provide better living conditions, and educational policies have important role in this process. Public education presents numerous shortcomings and flaws, which culminates in low-quality education. In an attempt to improve this situation several actions have been undertaken at the federal government level, in conjunction with states and municipalities to improve education in the country. Among these actions is the PAR, through which is granted financial and technical assistance to finance infrastructure actions, educational resources, professional training and school management. For the program to succeed, it is essential that there is proper monitoring of its implementation, which leads to the need to verify that the actions are monitored to enable the full range of proposed objectives for the program. The theoretical foundations for the work are in Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa (2006), Jannuzzi (2005, 2009 and 2013), Cohen and Franco (2007), Rezende (2013), Cavalcante and Nogueira (2010) and Brasileiro (2012). The authors propose monitoring as a systematic and constant monitoring carried out on the basis of indicators, by means of systems, but also with classroom activities, in order to obtain information that will help the management of programs and contribute to the improvement of government action. What this thesis proposes to do is to study the monitoring and its contribution to the improvement of actions specifically in the FNDE, as the on-lending agency's financial resources. It was adopted, then the case study strategy, using interviews, documents and normative acts, so that it could analyze the monitoring carried out. The results point to monitoring limited to on-site activities, away from the hyped the literature and already done in other areas of public service, characterized by physical and financial monitoring, which just adds little to the program management. It is essential an institutional agreement on the subject, under the FNDE, in order to establish an effective monitoring action, to have a positive effect on driving and implementation of PAR.

Keywords: Monitoring. Public Policy. Content Analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico: Repasses aos municípios brasileiros.....	15
Figura 2 – Cinco Estágios do Modelo Baseado na Solução Aplicada dos Problemas	22
Figura 3 – Camadas de políticas públicas	23
Figura 4 – Visão Clássica do <i>Policy Cycle</i>	25
Figura 5 – <i>Policy Cycle</i> como Processo Simples e Linear	25
Figura 6 – <i>Policy Cycle</i> como Aprendizado	26
Figura 7 – Estrutura Organizacional do MEC	38
Figura 8 – Organograma do FNDE	39
Figura 9 – Extrato do Organograma do FNDE	62
Figura 10 - Diagrama que Ilustra o Ciclo do Monitoramento no Planejamento	76

LISTA DE QUADROS

Quadro nº 1 – Propriedades dos Indicadores Sociais	33
Quadro nº 2 - Apresentação das Categorias e Código de Análise	45
Quadro nº 3 - Relatórios Seleccionados para Análise	47
Quadro nº 4 - Entrevistados por Área	49
Quadro nº5 - Exemplificação de Análise	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

Comap – Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas

CGCAP – Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas

Cgimp – Coordenação-Geral de Monitoramento e Implementação de Projetos Educacionais

CGPES – Coordenação-Geral de Programas Especiais

CGU – Controladoria-Geral da União

CIS – Consórcio de Informações Sociais

Digap – Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MTFC – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Sape – Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais

SEB – Secretaria de Educação Básica

Seduc – Secretaria Estadual de Educação

Siconv – Portal de Convênios do Governo Federal

Sigef – Sistema Integrado de Gestão Financeira

Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO	18
1.1 Política Pública	18
1.2 O Ciclo de Políticas Públicas	21
1.3 Monitoramento e Avaliação	27
CAPÍTULO II – CONTEXTUALIZAÇÃO	35
2.1 O PAR	35
2.2 O FNDE	38
2.3 A Comap	40
CAPÍTULO III – <i>DESIGN</i> E COMPOSIÇÃO DA PESQUISA	42
3.1 Análise Exploratória Inicial	43
3.2 A Construção do Código de Análise	44
3.3 O Processo de Coleta de Dados	45
3.4 Análise de Dados	49
3.5 Elaboração dos Relatórios de Análise	51
CAPÍTULO IV – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	52
4.1 Análise das Evidências: Modelo de Monitoramento	52
4.1.1 Acompanhamento Sistemático	53
4.1.2 Rito Burocrático	56
4.2 Análise das Evidências: Relação entre as Unidades de Monitoramento e Gestora	60
4.2.1 Vertical	61
4.2.2 Horizontal	63
4.3 Análise das Evidências: Tratamento da Informação	64
4.3.1 Uso da Informação pela Gestão	64
4.3.2 Sistemas	68
4.3.3 Indicadores	70
4.4 Análise das Evidências: Contribuições	72
4.4.1 Desvios Durante a Execução	72
4.4.2 Auxílio ao Processo de Gestão	74
4.4.3 Disseminação de Conhecimento	75
4.5 Aplicação do Quadro Teórico Proposto à Análise do Monitoramento dos Instrumentos de Repasse dos Recursos do PAR	77

CAPÍTULO V – CONCLUSÕES	80
REFERÊNCIAS	86
APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTAS COMAP	92
APÊNDICE B – PROTOCOLO DE ENTREVISTAS CGPES	93

INTRODUÇÃO

As políticas públicas se dão em um ambiente de incertezas e disputas entre grupos de interesse. Na área educacional, devem satisfazer demandas diversas que, muitas vezes, são conflitantes e trazem problemas para serem resolvidos no ambiente escolar, onde ocorre a implementação das políticas pelos agentes públicos. Esta não é uma situação restrita ao Brasil ou aos países em desenvolvimento. Dye (2002) assim se expressa, ao falar a respeito da política educacional norte-americana:

If there ever was a time when schools were expected only to combat ignorance and illiteracy, that time is far behind us. Today, schools are expected to do many things: resolve racial conflict and inspire respect for “diversity”; provide values, aspirations, and a sense of identity to disadvantaged children; offer various forms of recreation and mass entertainment (football games, bands, choruses, cheerleading, and the like); reduce conflict in society by teaching children to get along well with others to be good drivers; fight disease and poor health through physical education [...] nearly all the nation’s problems are reflected in demands placed on the nation’s schools. And, of course, these demands are frequently conflicting. (DYE, 2002, p. 120)

Promover educação de boa qualidade, que forme cidadãos preparados para o mercado de trabalho e que possam colaborar para o desenvolvimento de um país não é tarefa simples de ser realizada. Além das questões já mencionadas, é preciso que haja recursos financeiros disponíveis para prover salários, equipamentos, edifícios, livros, enfim, todo o aparato necessário ao funcionamento das escolas.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) pode ser compreendido como um direcionamento do governo central traduzido em apoio técnico e financeiro, com o objetivo de superar as falhas que dificultam o fornecimento de condições mínimas necessárias para a realização do processo educativo, em todas as escolas públicas de educação básica, em cada região brasileira. Para obtenção dos recursos financeiros e do apoio técnico do Ministério da Educação (MEC), os entes federados devem elaborar planos de trabalho fundamentados na análise detalhada da situação local, de modo a empreender ações que efetivamente contribuam para a melhoria da educação.

O Plano se insere no contexto da descentralização de recursos e delegação de responsabilidades promovido no Brasil, a partir do processo de redemocratização dos anos 1980, em busca de maior eficiência na execução de políticas públicas, sobretudo as da área social, de forma a torná-las mais acessíveis aos cidadãos. Embora os governos subnacionais estejam mais próximos das demandas e sejam mais conhecedores das realidades locais, grande número deles não dispõe dos recursos necessários para a prestação dos serviços

públicos adequadamente, sendo imprescindível a ação do Governo Federal, em regime suplementar, para possibilitar o atendimento das necessidades cidadinas.

No que tange à avaliação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi definido como o indicador objetivo para mensurar a consecução das metas propostas para o Compromisso. O Ideb afere o desenvolvimento da educação de forma bastante abrangente, uma vez que considera o desempenho dos estudantes, sua permanência na escola, como também os níveis de repetência e de evasão, no cálculo que é realizado para cada unidade escolar, rede de ensino, município, estado e o país como um todo.

Contudo, é preciso que exista um acompanhamento criterioso do processo de implementação do PAR junto às entidades locais, a fim de que sejam reconhecidos os percalços que envolvem a execução desse complexo plano. Apesar do ideal estabelecido na formulação do programa, é preciso compreender a real situação dos agentes envolvidos, suas potencialidades, mas também suas limitações e questões de toda ordem que se apresentam durante a realização das ações, as quais podem atuar favorável ou desfavoravelmente aos objetivos propostos.

É preciso entender que o investimento com vistas à melhoria da qualidade da educação não deve se restringir ao aporte financeiro. Faz-se indispensável um processo contínuo de acompanhamento que tenha por objetivo garantir a boa aplicação dos recursos, assim entendida como o devido uso em atividades necessárias e de acordo com as diretrizes estabelecidas pelos atos normativos. Mais do que isso, é importante assegurar que o investimento realizado coopere para a consecução dos objetivos propostos para o PAR. Neste sentido, este estudo visa a responder ao seguinte questionamento: Como o monitoramento pode contribuir para o aperfeiçoamento do PAR?

A fim de colaborar com o campo de estudos da área de monitoramento e avaliação, bem como para incrementar o desenvolvimento de ações de monitoramento no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e em outros órgãos públicos, este trabalho propõe investigar se o monitoramento do PAR tem contribuído para a implementação de suas ações de aquisição de mobiliário e equipamentos, de formação de profissionais e de gestão educacional.

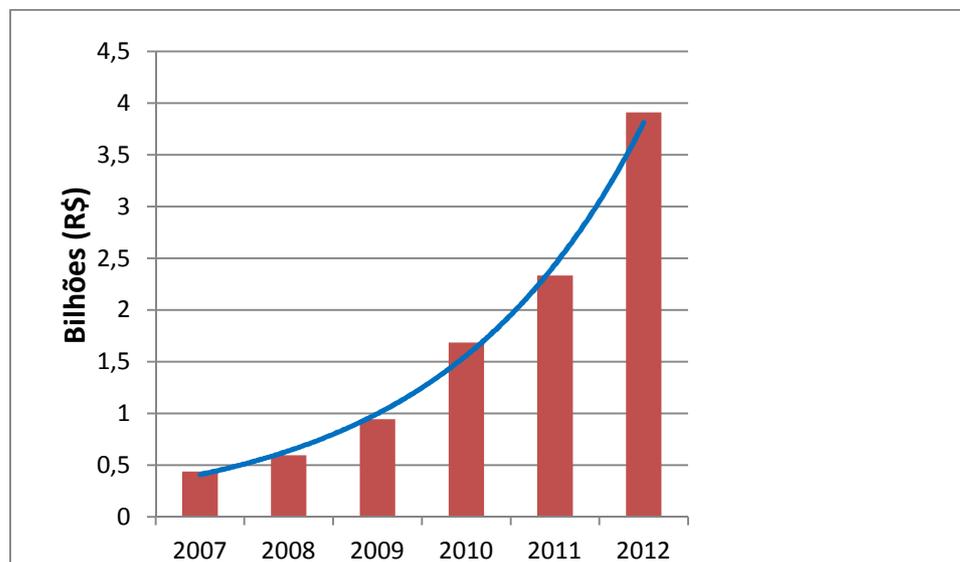
O objetivo geral se desdobra em outros três, que vão colaborar para que o questionamento proposto seja respondido:

- Identificar o tipo de monitoramento realizado pelo FNDE para a implementação do PAR, no que se refere às ações de aquisição de mobiliário e equipamentos, de formação de profissionais e de gestão educacional;

- Examinar se o monitoramento realizado atende às determinações dos atos normativos;
- Averiguar se o monitoramento tem conseguido contribuir para o aperfeiçoamento das ações do PAR.

O monitoramento é uma atividade essencial para o sucesso da implementação de programas e políticas públicas, favorecendo o alcance dos objetivos propostos. Um caso interessante a ser estudado são as ações de monitoramento dos repasses de recursos do PAR, realizadas pelo FNDE, concentradas em visitas presenciais às entidades receptoras de verbas por intermédio do programa.

O montante dispendido se mostra um forte argumento para que a gestão volte suas atenções para a forma como os processos de aquisição ocorrem nos municípios e estados. Não somente esses processos, mas também o emprego dos bens deve ser acompanhado, de maneira a permitir o bom uso dos mesmos, objetivamente na melhoria das condições de ensino e aprendizagem. A figura 1 demonstra o montante repassado aos municípios entre os anos de 2007 a 2012:



Fonte: Elaborado pela autora, a partir da planilha Empenhos PAR 2007 a 2012 do FNDE.

Figura 1 – Gráfico: Repasses aos municípios brasileiros

Observa-se que o volume de recursos cresceu consideravelmente ao longo do período considerado. Isso torna necessária a instituição de mecanismos de acompanhamento das ações realizadas, a fim de propiciar o alcance dos fins desejados. Tais mecanismos devem contemplar, além da regular execução financeira, a aplicação dos bens e serviços para os objetivos a que se destinam.

Ollaik (2012) afirma que, além da prestação de contas, é preciso haver formas de acompanhamento e monitoramento em instrumentos mais descentralizados, como é a assistência financeira, em que podem ocorrer problemas e consequências indesejadas, dependendo do modo como tais instrumentos são implementados na ponta.

Conhecer o contexto em que se realizam as políticas públicas é fundamental, visto que este não é um processo estático, mas altamente dinâmico e marcado por acontecimentos que fogem às previsões mais cuidadosas. Assim, os gestores e implementadores necessitam de informações a respeito de como as ações estão se desenvolvendo ao nível local, para que possam realizar os ajustes que levarão a política a se aproximar dos objetivos propostos ou do benefício esperado pelo público alvo.

Neste sentido, Jannuzzi (2011a), sem deixar de reconhecer o mérito do trabalho já desenvolvido em alguns setores da administração pública brasileira, aponta para a existência de lacunas de formação e de conhecimento técnico na área de monitoramento e avaliação, o que acrescenta ainda mais importância aos estudos conduzidos mediante uma análise cuidadosa, que leve em conta as particularidades dos programas. Ressalta que boa parte dos trabalhos na área tem sido realizada por setores sem experiência na implementação e sem o conhecimento multidisciplinar necessário.

Consoante as considerações de Jannuzzi (2011), o campo de monitoramento e avaliação de programas no Brasil ainda é novo, em se considerando a avaliação crítica e analítica, diferentemente de outros países em que já existe uma cultura na área, como na Europa e Estados Unidos. Assim, ao mesmo tempo em que a ação pública ganha robustez com a otimização de seus investimentos e potencialização de resultados, também o campo científico se fortalece.

O Capítulo I traz o referencial teórico, que apresenta os conceitos abordados na pesquisa. Apesar do início tardio, apontado pelos autores, dos estudos a respeito de avaliar e monitorar a ação pública, no Brasil, já se verifica alguma consolidação do campo no sentido de reconhecer a necessidade de que tais ações se realizem, com o intuito de aperfeiçoar a atuação do Estado.

O Capítulo II contextualiza a criação do PAR, inserindo-o na política educacional brasileira, assim como apresenta o FNDE e a Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas (Comap), na qualidade de órgão financiador e unidade de monitoramento do programa, respectivamente.

No Capítulo III, tem-se o *design* e a composição da pesquisa, com definição dos aspectos metodológicos que a nortearam. Em seguida, é feita a análise e discussão dos

resultados, no Capítulo IV, mediante a aplicação do quadro síntese dos fundamentos teóricos elaborado com base nos autores pesquisados.

Por fim, o Capítulo V apresenta as conclusões e contribuições da pesquisa, não obstante as limitações encontradas.

CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta as bases teóricas sobre as quais a pesquisa se desenvolve. Sendo o objeto do estudo o monitoramento de um programa governamental integrante da política pública de educação brasileira, faz-se necessário apresentar, nas subseções, os conceitos aqui adotados para política pública, ciclo de política pública e monitoramento.

Este procedimento é importante para demonstrar abrangência dos conceitos utilizados no âmbito do trabalho realizado, mas, principalmente, se presta a delimitar as concepções que o norteiam, à luz dos pressupostos teóricos estabelecidos pela literatura.

1.1. Política Pública

A política pública, segundo Souza (2006), como área de conhecimento e disciplina acadêmica, surgiu nos Estados Unidos, com ênfase na pesquisa sobre a ação dos governos, buscando entender como e por que eles adotam determinadas opções. Esse enfoque na ação governamental foi em direção diversa da tradição europeia, cujos estudos se concentravam na análise do papel do Estado e de suas instituições. Por outro lado, pondera a autora, como ferramenta de decisão de governo, a política pública adveio da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, na tentativa de conduzir a guerra como um jogo racional, proposta que, mais tarde, expandiu-se para outras áreas, como a política social.

Frey (2000) afirma que, no Brasil, os estudos da área são recentes e, ainda, esporádicos, com foco na análise das estruturas e instituições, ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Ressalta o caráter limitado das abordagens, bem como a carência de uma base teórica que permita um maior grau de generalização dos resultados.

Faz-se necessário conceituar o que sejam políticas públicas, tarefa passível de ser realizada de diversas maneiras, conforme o enfoque desejado para a análise das mesmas. Podem ser entendidas como ações intencionais dos governos, com objetivos articulados e meios para alcançá-los, ainda que tais objetivos não tenham sido bem delineados, ou que sua relação com os meios não seja perfeita, na concepção de Howlett; Ramesh e Perl (2013).

Os autores tomam por base a assertiva: “Public Policy is whatever governments choose to do or not to do”, expressa por Dye (2002, p. 1), mas também se inspiram em outros autores, como Jenkins (1978), ao considerarem a política pública como um conjunto de

decisões tomadas por atores políticos e que estão relacionadas à definição de objetivos e aos respectivos meios para alcançá-los.

Howlett; Ramesh e Perl (2013) consideram que a segunda definição é complementar à primeira, pois introduz à tomada de decisão os objetivos, os meios para atingi-los, bem como os atores envolvidos. Estabelece-se um processo dinâmico, que envolve as limitações à capacidade de agir dos governos advindas de restrições financeiras, de informação e de pessoal, bem como as obrigações legais, mas também marcado pela resistência doméstica.

As definições e abordagens focam nos governos, onde ocorrem os conflitos entre interesses e preferências, apontando para uma visão holística, numa perspectiva de que, apesar das diferenças sobre a importância relativa dos fatores, “o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam” (SOUZA, 2006, p. 25).

Outro conceito importante é o proposto por Saravia (2006, p. 28): “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, pois mostra as políticas públicas como alternativa moderna para lidar com tantas mudanças, no intuito de responder mais eficientemente às necessidades sociais. No entanto, Saravia (2006, p. 29) também compreende que “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”.

Por outro lado, é preciso levar em consideração que o decurso de políticas públicas é marcado por irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação e, por isso, a gestão deve estar familiarizada com a natureza e com o funcionamento do mesmo, para que possa elaborar estratégias capazes de influenciar sua direção (WU et al.; 2014)

Neste sentido, a análise de políticas públicas envolve identificar movimentos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo presentes nas arenas em que a prática acontece, bem como os conflitos e disparidades entre os discursos (MAINARDES, 2006). Portanto, é relevante considerar que a concepção das políticas públicas a partir de uma perspectiva estritamente racional é insuficiente, tendo em vista a complexidade do ambiente em que se desenvolvem (JANNUZZI, 2011a). Na realidade, em seu processo de formulação, essas envolvem interesses diversos, recebendo apoio de alguns, oposições de outros, com desdobramentos que nem sempre podem ser antecipados.

Contudo, Frey (2000) aconselha a compreender que os instrumentos de análise foram concebidos nos países desenvolvidos, portanto, adaptados às circunstâncias neles

observadas. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, estão presentes outras peculiaridades socioeconômicas e políticas, que exigem adaptação dos instrumentos de análise às condições das políticas públicas. Assim, segundo o autor, entre as diversas propostas, sobressaem (1) o neoinstitucionalismo, (2) a análise de estilos políticos e (3) o *policy cycle*.

Frey (2000) ressalta que, sobretudo nos países em desenvolvimento, onde as instituições ainda não estão plenamente consolidadas, a tendência de se atribuir importância a essas para explicar o sucesso ou fracasso das políticas é grande. Contudo, o autor alerta para o fato de que instituições são padrões de interação, frutos de negociações anteriores e que refletem as relações de poder, podendo ser decisivas para o processo político. Assim, podem perder força explicativa quando os processos políticos não são consolidados, sendo necessário acrescentar outro fator, o chamado “estilo de comportamento político”, primordial na abordagem da análise de estilo político.

Para Frey (2000), nessa abordagem, são relevantes os fatores culturais, padrões de comportamento político e atitudes de atores políticos. Entram em cena os aspectos que vão além dos indivíduos, como o clientelismo, o paternalismo e a corrupção, que vão se reproduzindo permanentemente e delimitando o comportamento dos atores individualmente. Dessa forma, acrescenta o autor, pode-se explicar como se consolidou certo estilo de política, ou como programas podem ser influenciados por estilos políticos concretos.

No que tange à política educacional, por exemplo, além dessas questões, frequentemente, estão presentes demandas de natureza diversa. São apelos oriundos de vários grupos, para que se contemplem e valorizem diferentes atividades, como esportes, música, jogos, enfrentamento de questões sociais, como uso de drogas, sexualidade e violência. Tantas demandas afetam o desenrolar da ação pública e estimulam grandes negociações entre os grupos envolvidos (DYE, 2002).

O *policy cycle*, segundo Frey (2000), divide a ação pública em fases, que podem variar em complexidade, mas revelam-se um modelo heurístico interessante para a análise da política pública. Corrobora com essa compreensão a concepção de Mainardes (2006), segundo a qual políticas públicas de educação sob a perspectiva de ciclo estabelecem um referencial analítico útil, pois permite abordar criticamente a trajetória dos programas e políticas a partir de sua formulação até sua implementação e seus efeitos.

1.2. O Ciclo de Políticas Públicas

Saravia (2006) acredita que é necessário compreender a ação governamental por meio de políticas públicas num contexto mais abrangente, que leve em conta as transformações ocorridas nos países em consequência da globalização, da evolução das comunicações e da tecnologia. Tal situação exigiu modificações, segundo o autor, tanto na forma de agir das empresas, quanto dos governos, para se adequarem às novas demandas de planejamento e gestão.

Howlett; Ramesh e Perl (2013) admitem que seja preciso considerar a complexidade da política pública como fenômeno que envolve decisões emanadas de indivíduos e organizações, sob influências internas e externas, para que se postule algum tipo de análise. Portanto, segundo os autores, foram propostas análises baseadas em estágios, que podem variar, mas que pretendem simplificar a *policy-making* pelo desdobramento do processo em etapas.

Na verdade, desde o surgimento da *Policy Analysis* como campo de conhecimento, nos anos 1950, o processo de política pública já considerava momentos distintos, o que permitiu sistematizar e comparar os diversos debates, abordagens e modelos, bem como avaliar a contribuição de cada abordagem para a disciplina, na visão de Jann e Wegrich (2007). Embora criticado por sua idealização, já que, na realidade, as etapas não se apresentam sequencialmente, este modelo perdura por seu apelo normativo, por sua contribuição no desenvolvimento de várias tipologias do processo político, dizem os autores.

Saravia (2006) propõe que as políticas públicas precisam ser entendidas, de forma mais abrangente, dentro de um ciclo que extrapola as três etapas tradicionais – formulação, implementação e avaliação. Afirma que é preciso conceituar o momento da elaboração, que é a preparação da decisão política, enquanto a formulação é a decisão em si, formalizada por uma norma jurídica. A implementação, segundo o autor, como elaboração de planos, programas e projetos, deve ser separada da execução, que é prática das ações decididas politicamente.

Tais etapas são comuns a todas as propostas, mas podem variar em número, conforme o grau de detalhamento adotado pelo autor. Uma subdivisão mais sofisticada pode ser pertinente, abrangendo a “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e eventual correção da ação”. (FREY, 2000, p. 226).

Souza (2006) propõe que, por um lado, a política pública pode ser vista como um ciclo deliberativo, constituindo um processo dinâmico de aprendizagem que inclui a definição

da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Segundo a autora, enquanto algumas vertentes valorizam mais os participantes do processo decisório, outras focalizam a formulação, cada um deles podendo atuar como incentivo ou veto.

Semelhantemente, o modelo baseado na solução aplicada de problemas, proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013), apresenta cinco estágios: (1) montagem da agenda, (2) formulação, (3) tomada de decisão política, (4) implementação e (5) avaliação.



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 2 – Cinco Estágios do Modelo Baseado na Solução Aplicada dos Problemas

O primeiro estágio, a montagem da agenda, diz respeito ao surgimento do problema e sua transformação em alvo das atenções do governo. Segundo os autores, é um momento crítico e que gera impacto decisivo no processo como um todo, pois os problemas podem surgir de diversas fontes, mas o que os define como alvo de solução das ações governamentais ou não são os mecanismos complicados mediante os quais são analisados na definição de agenda (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

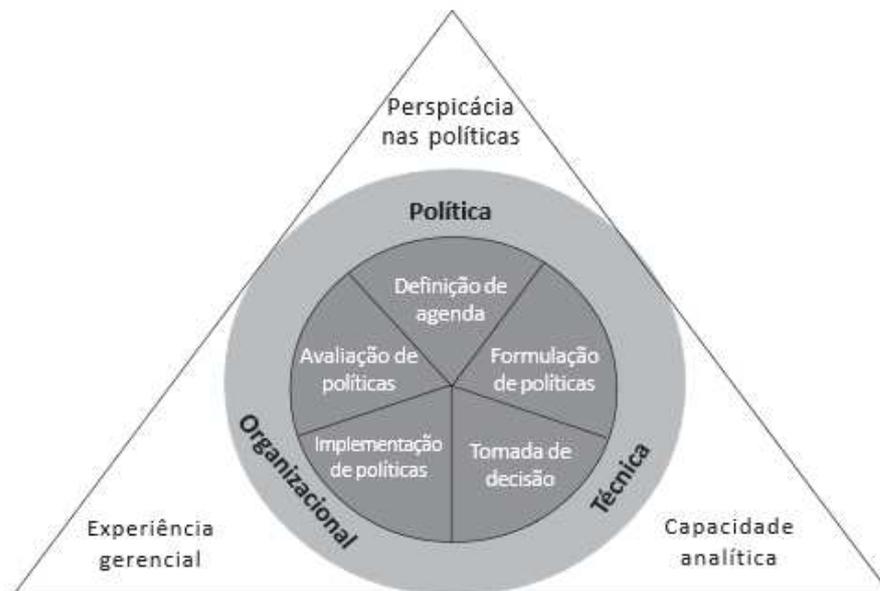
A formulação se refere à criação de opções para resolver o problema público, mediante avaliação da viabilidade das mesmas, ou seja, é o modo como as propostas são formuladas pelo governo. Howlett, Ramesh e Perl (2013) afirmam que, após reconhecer a existência do problema, é fundamental determinar o curso de ação para resolvê-lo, mediante a ponderação dos riscos e méritos das alternativas disponíveis para tanto.

Depois de examinar as opções propostas na formulação, Howlett, Ramesh e Perl (2013) consideram ser preciso que uma delas seja aprovada oficialmente como a escolhida

para ser colocada em prática na etapa subsequente, a implementação. Afirmam que a tomada de decisão é um momento, dentro do processo, que está alicerçado nos estágios anteriores e cujas escolhas podem ou não ser formalizadas por uma lei ou regulamentação.

A implementação, o quarto estágio, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), compreende o emprego de esforços, recursos e conhecimentos para traduzir em ação as decisões tomadas e, por fim, segue-se a avaliação, que envolve os meios empregados e os objetivos propostos, para verificar se a política está, de fato, funcionando. Dependendo do resultado da avaliação, pode haver reformulação, ou, até mesmo, descontinuidade da política.

Uma proposta elucidativa e coerente com a prática observada é a de Wu et al. (2014), que apresenta três camadas denominadas funções, perspectivas e competências de políticas públicas.



Fonte: Wu et al. (2014, p. 21)

Figura 3: Camadas de políticas públicas

Na primeira camada, estão presentes as cinco etapas, ou atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. A segunda camada, na concepção do autor, diz respeito às perspectivas adotadas para guiar o processo de política pública: (a) organizacional, que se relaciona à estrutura do órgão, recursos e procedimentos administrativos; (b) técnica, que foca no objetivo utilitário da política e busca maior eficiência e, por fim, (c) perspectiva política, que identifica os principais atores, visando a compreender suas ideologias e interesses, para obter sucesso na política.

A camada das competências refere-se à capacidade de participar nas cinco funções da criação de políticas, para o que são necessárias perspicácia - fruto de acúmulo de conhecimento e experiências - capacidade analítica, para diagnosticar e desenvolver estratégias, além de experiência gerencial, para planejar e organizar (WU et al., 2014).

Já em Mainardes (2006), a descrição do policy cycle inspira-se em Bowe; Ball e Gold (1992) e se apresenta com três contextos principais: o de influência, o da produção de texto e o da prática. Esses contextos são inter-relacionados, não constituem etapas lineares ou sequenciais e cada um deles envolve disputas e embates entre os grupos de influência.

Na visão de Mainardes (2006), o contexto de influência é onde as políticas públicas são iniciadas, os discursos políticos são construídos e as disputas estão em torno da definição das finalidades sociais da educação. As redes em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo atuam e se forma um discurso de base para a política. No contexto da produção de texto, os grupos disputam para controlar a representação da política, que é feita pelos textos políticos, normalmente articulados com a linguagem do interesse público mais geral. As respostas a esses conteúdos estão no contexto da prática, em que a política original pode sofrer transformações significativas.

Howlett; Ramesh e Perl (2013) apontam o paradoxo que reside no fato de que toda esta complexidade que perpassa as políticas públicas, desde sua criação, bem como todos os conflitos que marcam a prática, podendo levar, inclusive, a alterações profundas em seu desenho, não recebem a devida atenção por parte dos estudiosos. Nos Estados Unidos, esta situação começou a mudar a partir do estudo de Pressman e Wildavsky, em 1973, a respeito dos programas federais para desempregados na cidade de *Oakland*, quando se verificou que a execução não estava ocorrendo segundo o previsto, tampouco os resultados estavam sendo alcançados.

Segundo Silva e Melo (2000), a análise da implementação ainda figura como o 'elo perdido' nas discussões sobre a eficiência e a eficácia das políticas públicas, embora seja essencial para explicar o insucesso das ações governamentais. Propõem três abordagens do processo de implementação, conforme explicitado a seguir.

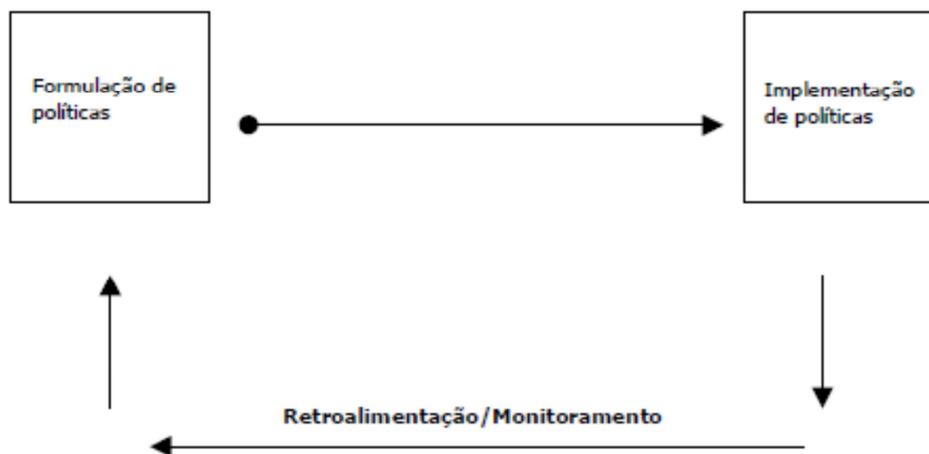
A primeira é a visão clássica, segundo Silva e Melo (2000), essencialmente idealizada, em que a ação governamental é realizada de cima para baixo. Os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a formulação das políticas, neste caso, não são considerados, pois ela é, por natureza, não problemática. Esta concepção está representada na Figura 4:



Fonte: Silva; Melo (2000, p. 5)

Figura 4: Visão Clássica do *Policy Cycle*

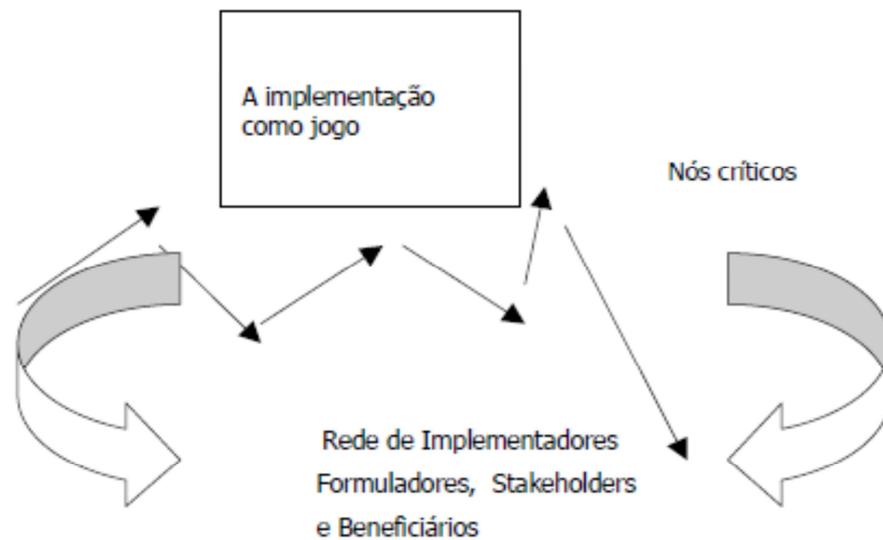
A segunda perspectiva, segundo Silva e Melo (2000) avança no sentido de encarar o *policy cycle* como um processo, embora privilegie a formulação e admita que a implementação seja fiel ao desenho proposto. Nesse caso, o ambiente em que as atividades se desenvolvem é livre de incertezas, caracterizando um ponto de vista ingênuo da administração pública. O monitoramento e a avaliação já são considerados, porém, ficam restritos à possibilidade de produzir correções de rota:



Fonte: Silva; Melo (2000, p.6)

Figura 5: *Policy Cycle* como Processo Simples e Linear

A terceira proposta, representada na Figura 6, apresenta a implementação como jogo, em que atores, chamados *stakeholders*, atuam num ambiente carregado de incertezas, fazendo-se necessário que negociem seus papéis e recursos. Nesta abordagem, a implementação é uma etapa em que decisões são tomadas e que se torna fonte de informações para a formulação. Sob este ponto de vista, a avaliação passa a compor o processo e não serve apenas para correção de rota, mas como *policy learning*, ou seja, produz aprendizado (SILVA; MELO, 2000).



Fonte: Silva; Melo (2000, p. 14)

Figura 6: *Policy Cycle* como Aprendizado

Tal concepção de avaliação, que é realizada durante a implementação, também pode ser chamada de avaliação formativa, por ser conduzida com a finalidade de permitir aquisição de conhecimento quanto a determinado processo para o qual se visa a contribuir, mas também para dar suporte à gestão, no intuito de melhorar o desenvolvimento do programa, conforme expressam Trevisan e Van Bellen (2008).

Em consonância com o tema, Wu et al (2014) acrescentam que uma avaliação de melhor qualidade aumenta a racionalidade da criação de políticas. Para tanto, podem ser criadas estruturas de monitoramento e avaliação antes de se iniciar a implementação, com mecanismos para garantir independência, como, por exemplo, o uso de avaliadores externos. Embora os avaliadores internos possam ter mais conhecimento sobre o programa ou política, os externos podem fazer um julgamento mais imparcial.

Tal concepção encontra convergência na afirmação de Cohen e Franco (2007), segundo os quais, importa considerar que os programas sociais apresentam diferentes características, inclusive quanto à forma de acompanhamento e as atividades de monitoramento e avaliação devem estar delineadas desde o momento da formulação da política pública.

Mendes e Sordi (2013) colaboram com esse entendimento, afirmando que existe um mito de que o processo de implementação pode ser controlado de cima, sem levar em conta dois conceitos importantes, o de reciprocidade e o de negociação, que estão relacionados à discricionariedade dos níveis da base e à delegação de responsabilidades, bem

como à impossibilidade de se estabelecer pactos por meio de leis e regulamentos. Não levar tais fatos em conta, na visão das autoras, constitui-se uma lacuna na metodologia de análise de políticas públicas.

1.3 Monitoramento e Avaliação

O monitoramento de programas e políticas públicas pode ser assim definido:

Exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade. (JANNUZZI, 2011, p. 41)

Esta definição encerra o conceito de monitoramento analítico, que serve ao aprimoramento da gestão de programas sociais, mas que se constitui um desafio no Brasil, onde ainda é forte a cultura gerencial de gestão, sob cuja ótica monitorar é acompanhar metas e prazos de ações (JANNUZZI, 2011). Para maior compreensão, é preciso levar em consideração o fato de que as políticas públicas não transcorrem num processo linear, com etapas em sequência ordenada e tranquila, contexto em que o monitoramento adquire maior relevância (CAVALCANTE; NOGUEIRA, 2010).

Consideradas as condições em que se desenrola a ação pública, o acompanhamento e monitoramento tornam-se essenciais para que os resultados obtidos sejam condizentes com os objetivos dos programas governamentais, necessidade que se torna mais evidente quando se observa a ampliação do gasto social no Brasil, afirma Jannuzzi (2011a). Adverte que a crescente atuação do Estado na promoção de políticas sociais eleva a preocupação com o aperfeiçoamento das atividades de avaliação e monitoramento, as quais ainda não alcançaram o grau desejado de maturidade, prevalecendo modelos padronizados, que não permitem especificar técnicas adequadas às atividades do governo.

Enquanto em outros países, como os Estados Unidos, as discussões a respeito de medir o desempenho governamental iniciaram-se nos anos 1960, no Brasil, esta orientação é recente, esclarece Jannuzzi (2011). De fato, a preocupação com a transparência e a responsabilização criou ambiente propício para o aprimoramento da gestão de programas, permitindo esforços, por meio de pesquisas de avaliação e da implantação de sistemas de monitoramento, nas instâncias federal, estadual e municipal, ainda que nessa esfera ocorram com menor intensidade.

Monitoramento e avaliação são práticas que podem ocorrer a qualquer momento do ciclo da política pública, diferentemente da avaliação como etapa do ciclo, realizada após a

implementação, e devem ser reconhecidos como oportunidades de aprendizado organizacional: “São processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa” (JANNUZZI, 2011, p. 265).

Faz-se necessário, no entanto, estabelecer as diferenças entre monitoramento e avaliação, conforme sugere Rezende (2013). Segundo este autor, os conceitos não se confundem, mas apresentam aspectos complementares:

Acredita-se que o **monitoramento** tenha menor preocupação com juízos de valor, sobre o objeto monitorado e preocupa-se muito mais com a celeridade na prestação de informações aos gestores do programa. Ou seja, as atividades de monitoramento servem aos gestores ao permitirem que percebam rapidamente desvios durante a execução ou implementação de um programa. Assim, de modo geral, a expectativa é de que o monitoramento seja capaz de denotar os problemas, ao passo que à **avaliação** de processos caberia entender e propor as soluções. (REZENDE, 2013, p.69, grifo nosso)

Rezende (2013) aponta, ainda, que as atividades de monitoramento são tão ou mais relevantes que as de avaliação, tendo em vista que podem assinalar desvios com agilidade e em tempo de serem corrigidos, evitando o desperdício de recursos ou o fracasso da política. Por isso, elas não se excluem, devendo ambas ser incorporadas à gestão, conclui o autor.

Apesar da necessidade e da utilidade de se monitorar e avaliar as ações empreendidas para a implementação das políticas públicas, Cavalcante e Nogueira (2010) expõem que os estudos da área de políticas públicas não se voltam à implementação, à avaliação e ao monitoramento tanto quanto para os processos de formação da agenda e formulação. Afirmam que:

A introdução efetiva destes instrumentos na administração pública brasileira esbarrou na incipiente cultura de avaliação vigente até então, haja vista a prevalência de resistências naturais, seja individual ou organizacional, em relação aos processos avaliativos. Neste sentido, o grande desafio é a institucionalização do monitoramento e da avaliação na gestão dos programas governamentais. (CAVALCANTE; NOGUEIRA, 2010, p. 26).

Ressaltam que a utilização eficaz dos resultados da avaliação e do monitoramento pelos gestores ainda não se dá plenamente, mesmo em países desenvolvidos, em que já existe uma cultura mais arraigada destas práticas. Há problemas, não somente no que diz respeito à qualidade das informações, às resistências, mas também à responsabilização e à qualificação dos avaliadores. Tais dificuldades devem ser superadas para o aprimoramento da gestão pública e para a institucionalização destas ferramentas, consideram Cavalcante e Nogueira (2010).

Brasileiro (2012) admite que o aperfeiçoamento da atuação do Estado, com melhor aplicação dos recursos, é uma exigência que aflora entre a população, assim como o aumento da atuação governamental na garantia de direitos e na prestação de serviços de assistência social converge para a necessidade de se obter maiores eficiência e eficácia, para as quais colaboram os instrumentos de monitoramento.

Cohen e Franco (2007, p. 262) compreendem que “o melhor monitoramento não é aquele que dá conta de todas e de cada uma das atividades do programa, mas daquelas que são chave para a gestão e o aprendizado”. Entretanto, observam que as atividades de monitoramento e avaliação estão voltadas mais a responder às instituições financeiras do que para auxiliar a gestão, oscilando entre o acompanhamento físico-financeiro, que é insuficiente, e auditoria contábil, o que não configura monitoramento. Orientadas ao cumprimento de um rito burocrático, as ações de monitorar e avaliar não estão explicitadas no desenho dos programas e projetos e os dados eventualmente colhidos não costumam ser utilizados efetivamente, situação comumente observada na América Latina.

Lima (2010) compartilha este ponto de vista, ao considerar que a descentralização de atividades demanda monitoramento e avaliação, sem deixar de reconhecer que a ênfase nos problemas relacionados aos recursos é característica da visão tradicional da administração, em detrimento de buscar resultados concretos e efetivos para o cidadão. Nota que o foco financeiro leva à criação de um sistema de proteção pelos próprios funcionários, em vez de possibilitar bons resultados, visto que o sistema passa a ser orientado para penalizar ou castigar o servidor público.

Na América Latina, onde não se verifica um nível satisfatório de institucionalização de monitoramento e avaliação, ainda se veem sistemas estáticos e outros em constante reconfiguração. São vários os percalços relacionados à credibilidade da informação, à capacitação de técnicos e gestores, promovendo conscientização em torno do tema. Sobretudo, é preciso entender a necessidade de diálogo entre todos os atores envolvidos e o uso da informação para tomada de decisões (LIMA, 2010).

Brasileiro (2012), entretanto, alerta para o fato de que o uso de informação na gestão de políticas públicas no Brasil não é comum, pois os sistemas de informação utilizados são, frequentemente, fragmentados e não há metodologias de análise. Contudo, diz ser preciso reconhecer que o monitoramento, como instrumento de acompanhamento cotidiano de medidas para identificar o alcance de metas e o uso apropriado dos recursos, demanda uso intensivo de informação.

Jannuzzi (2013) também considera que o uso de informação é essencial, tanto para o acompanhamento da ação pública, quanto para a definição de estratégias e planejamentos:

Afinal, informação abrangente, sistematizada e atualizada constitui insumo básico para a formulação de uma estratégia de superação ou mitigação de uma problemática social específica, para o planejamento de um arranjo operativo que permita colocá-la em ação, para articular e coordenar o conjunto escolhido de agentes públicos, de instituições privadas ou do terceiro setor, para monitorar o curso das atividades planejadas, avaliar os resultados e esforços empreendidos, enfim, para a tomada de decisão técnico-política em qualquer momento do ciclo de vida ou maturação do programa. (JANNUZZI, 2013, p. 6)

Acrescenta o uso da informação pela gestão, para a tomada de decisão em qualquer momento do ciclo do programa, o que significa poder reconhecer a necessidade de mudanças e correções. Jannuzzi (2013) avança ainda mais na constituição de um conceito, ou na definição do escopo que a atividade de monitoramento pode abranger, ao referir-se à informação que não seja apenas sobre um momento específico do programa, mas informação ‘para programas’:

Nesse contexto, de amplo escopo e cobertura das Políticas Sociais, é fundamental que se disponha de sistemáticas estruturadas na Administração Pública para produzir informação e conhecimento específico para programas – e não apenas sobre programas –, assim como ter estratégias adequadas de disseminar e fazer chegar o insumo requerido – e customizado – ao gestor estratégico e ao operador do programa na ponta. (JANNUZZI, 2013, p. 6)

As informações obtidas devem ser compreensíveis, apresentadas de maneira customizada, adaptadas às necessidades da gestão e do burocrata de nível de rua, aquele que executa o programa na ponta, produzindo conhecimento e aprendizado. Para isso, o autor acrescenta ser necessário que essas cheguem ao seu público-alvo, que sejam disseminadas e que funcionem como retroalimentadoras dos programas (JANNUZZI, 2013).

Na verdade, a integração da função de avaliação e monitoramento à gestão governamental ainda não se institucionalizou como prática legítima e necessária, pois restringe-se, geralmente, a atividades fragmentadas. Contudo, deve-se admitir que incorporação destas atividades à gestão e à tomada de decisões agrega qualidade à gerência e ao desempenho dos programas, além de fortalecer a transparência e a *accountability* na administração pública, aspectos reforçados pela disponibilização de informações para o público, seja por meio de publicações, ou do Consórcio de Informações Sociais (CIS), como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Ademais, Vaitsman; Rodrigues e Paes-Sousa (2006) ressaltam a importância de haver uma unidade de monitoramento localizada horizontalmente em relação à área

finalística, a exemplo da experiência do MDS, ao contrário do que, normalmente, ocorre. A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), na qualidade de unidade horizontal na estrutura ministerial para avaliação e monitoramento representa inovação e modernização da gestão, agrega qualidade à gerência e ao desempenho dos programas e conduz para maiores eficiência, eficácia e efetividade.

Esta visão é compartilhada por Jannuzzi (2011), que se refere à criação da Sagi com o mesmo grau de importância que as secretarias finalísticas do MDS como um salto qualitativo em monitoramento e avaliação, colaborando para a institucionalização dessas práticas e com reverberação em outras áreas do setor público, inclusive pelo esforço empreendido para publicação de seus instrumentos e resultados.

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) admitem que o monitoramento conjuga dois movimentos distintos, mas interligados, a saber: procedimentos à distância, como atividade interna da organização, mas também processos presenciais, em que se verifica se a implementação está sendo realizada, se atinge seus objetivos e que problemas interferem nas ações. Assim, a ida a campo contribui para que a equipe conheça a operação do programa localmente.

Adicionalmente, o monitoramento passa a constituir-se atividade permanente e cotidiana, que pode acompanhar todo o ciclo de vida do programa, por meio da implantação de sistemas de avaliação e monitoramento, superando a antiga prática esporádica ou isolada, afirmam Cavalcante e Nogueira (2010). Segundo Cohen e Franco (2007), sistemas devem ser desenvolvidos para converter os dados recolhidos em informação útil para a implementação e para a tomada de decisão que requer a gestão. Sistemas remetem à ideia de integração, conectividade e disseminação de resultados, provendo informações que permitem verificar a adequação do desenho do programa aos seus objetivos, na visão de Cavalcante e Nogueira (2010).

Jannuzzi (2011) reitera que a dificuldade maior não é a existência da informação, mas a sua integração:

A informação existe de alguma forma: em papel ou, com maior frequência hoje em dia, em planilhas eletrônicas nos microcomputadores dos diversos técnicos encarregados de executar as atividades. Mas a sua integração em sistemas de gestão de programas acaba sendo bastante parcial ou deficiente, pela complexidade dos processos, por falhas na especificação das rotinas informatizadas ou Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais mesmo pela simples e humana resistência de disponibilizar dados que revelem aspectos que não se quer divulgar mais amplamente. (JANNUZZI, 2011, p. 43)

Posteriormente, Jannuzzi (2011) retorna ao tema, desta vez, realçando a importância da informação para uso mais imediato e efetivo no desenho, gestão e

aprimoramento de programas. Afirma que o uso de funcionalidades de integração de dados para monitoramento é ainda um desafio, sendo o campo de monitoramento e avaliação ainda em estágio inicial de desenvolvimento no Brasil..

Jannuzzi et al (2009) argumentam que, nos Estados Unidos e na Europa, onde já se observa maturidade da cultura de monitoramento e avaliação de programas, há marcos conceituais abrangentes e testados, profissionais com formação multidisciplinar e instituições especializadas. No Brasil, porém, este processo ainda é recente, verificam-se pouco domínio de conceitos e técnicas, bem como lacunas de formação entre os gestores. Segundo os autores, não se encontram, frequentemente, sistemas de monitoramento com um conjunto consistente de indicadores que possibilitem acompanhar as ações, desde o gasto público até o impacto das mesmas.

De acordo com Jannuzzi (2005), indicadores são componentes centrais na definição de uma estratégia de monitoramento e são entendidos como medida para operacionalizar um conceito abstrato e para traduzir dados cadastrais e estatísticos em informação estruturada para análise e tomada de decisão, tendo em vista a deficiência no tocante à contribuição de quem está envolvido com instrumentos de monitoramento e avaliação na ponta. Salienta que o uso de indicadores contribui para o acesso a informações mais estruturadas, viabilizadas pela tecnologia da informação. Na área social, esses traduzem “... em cifras tangíveis dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social” (JANNUZZI, 2005, p. 138).

Bons indicadores podem respaldar o monitoramento e a avaliação, além de permitirem o acompanhamento das políticas públicas pela sociedade. Contudo, índices sintéticos, embora frequentemente usados, podem não ser os melhores para as políticas públicas. Há sistemas ou painéis de indicadores, que podem ser úteis, mas são menos utilizados. (REZENDE, 2013).

Jannuzzi (2005) elenca as propriedades desejáveis a serem apresentadas pelos indicadores para sua legitimação, apresentadas no Quadro nº 1.

Propriedade	Especificação
1. Relevância político-social	Capacidade de responder à demanda de monitoramento da agenda governamental das prioridades definidas na área.
2. Validade	Medidas próximas tanto quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem.
3. Confiabilidade	Bases sólidas e confiáveis de obtenção que permitam ao indicador revelar informações válidas.
4. Cobertura territorial ou populacional	Representatividade da realidade empírica de análise.
5. Sensibilidade e especificidade	Capacidade de permitir rápida avaliação dos efeitos de uma intervenção por meio de medidas específicas e sensíveis às ações previstas nos programas.
6. Transparência	Clareza metodológica
7. Periodicidade	Regularidade no levantamento do indicador
8. Desagregabilidade	Capacidade de ser obtido para diversos grupos populacionais e espaços geográficos
9. Comparabilidade	Compatibilidade entre as cifras passadas e as atuais

Fonte: Elaborado pela autora com base em Jannuzzi (2005).

Quadro nº 1 - Propriedades dos Indicadores Sociais

No entanto, Jannuzzi (2005) esclarece que, na etapa de implementação e execução dos programas, são necessários indicadores que primem pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis.

Observa-se que a literatura consultada a respeito da temática de monitoramento da ação pública, envolvendo programas e políticas, enfatiza a necessidade de se desenvolver estratégias que permitam conhecer como a ação se realiza, de fato. Tais mecanismos devem ser variados, mas o uso de sistemas de informação e a criação de indicadores são indispensáveis, segundo Jannuzzi (2011), para que produzam conhecimento de forma tempestiva para uso pela gestão, para correção de rumos e aperfeiçoamento do programa.

O acompanhamento à distância, no entender de Vaitsman, Rodrigues, Paes-Sousa (2006), deve ser complementado por checagens presenciais, que permitirão ver como é a realidade na ponta, junto aos executores em nível local, o que pode permitir um aprofundamento na percepção a respeito da implementação e da execução. Outro aspecto é o enfoque do monitoramento, que deve ir além do físico-financeiro, abrangendo além da eficiência, a efetividade das ações.

O monitoramento deve, segundo Cavalcante, Nogueira (2010) então, suprir a gestão de informações que permitam verificar a adequação do desenho do programa aos seus objetivos, evidenciem os desvios e ter mecanismos de disseminação das informações, para que produzam aprendizado e transparência.

Todos os pontos abordados compõem o quadro teórico aplicado, para responder ao questionamento que deu origem a este estudo: Como o monitoramento pode contribuir para o aperfeiçoamento do PAR?

CAPÍTULO II – CONTEXTUALIZAÇÃO

Este capítulo tem por finalidade a caracterização do contexto em que se desenrola a pesquisa. Neste mister, apresenta-se o Plano de Ações Articuladas (PAR) e seu papel como ação pública na área de educação. Em seguida, é feita uma explanação a respeito do FNDE, na qualidade de autarquia federal, com sua missão e atuação no financiamento educacional, para, então, introduzir a Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Programas (Comap), como integrante dessa organização.

2.1 O PAR

O PAR foi instituído pelo Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007, para viabilizar o cumprimento das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), a ser firmado entre estados e municípios e o Governo Federal (BRASIL, 2007). É relevante, então, esclarecer o contexto em que o PAR emergiu no escopo do crescimento da ação estatal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Brasil vivenciou um progressivo aumento da atuação do Estado na promoção de políticas sociais, conforme observa Souza (2004). A partir de então, foram repartidas responsabilidades com os demais entes da federação, estados e municípios, para o fornecimento de serviços e bens aos cidadãos. Assim, as três esferas de governo, consideradas suas incumbências, deveriam atuar de modo a corresponder aos crescentes anseios e satisfazer às necessidades, sobretudo nas áreas de saúde, educação e segurança.

Farah (2001) assinala que se iniciou, então, um processo de superação do ‘clima antiestatal’ no Brasil, sob o qual a ação do Estado e a administração pública eram vistas com descrédito. Esta ideia negativa adveio da perspectiva minimalista sob a qual não se confiava na capacidade do Estado para promover desenvolvimento. Havia, ainda, as práticas clientelistas e a corrupção, as quais ganharam maior visibilidade após a redemocratização e colaboravam para a desconfiança dos cidadãos. Era preciso construir uma nova imagem, não somente da ação estatal, mas também da relação entre Estado e sociedade.

Reforçam esta concepção as críticas ao centralismo, que enfatizam a necessidade de conhecer as peculiaridades regionais, em detrimento de tratamentos homogêneos para situações diferentes, segundo Cohen e Franco (2007). Ações muito centralizadas inibem a participação e a influência dos cidadãos, bem como a fiscalização, além de possibilitar que

somente os grupos privilegiados sejam beneficiados. Assim, a descentralização poderia proporcionar maior controle da burocracia, além de eficiência.

Contudo, Arretche (2004) destaca que a responsabilidade que recaiu sobre os entes federados, principalmente os municípios, não veio acompanhada da equivalente capacidade técnica e financeira, para enfrentar satisfatoriamente os inúmeros desafios evidenciados pela ampliação do acesso à informação que se seguiu à abertura democrática. A CF/88, segundo a autora, estabeleceu um regime tributário que garante recursos aos estados e municípios, independentemente, tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais, quanto de seu esforço tributário. No entanto, adverte, o efeito das transferências fiscais é insuficiente sobre as diferenças existentes entre estados e municípios quanto à capacidade de gasto.

A despeito do volume considerável de recursos públicos destinados aos municípios pela CF/88, transferidos, tanto pelos estados, quanto pelo Governo Federal, pode-se observar uma distribuição desigual, devido à grande heterogeneidade econômica e demográfica do país. Por outro lado, a análise do papel dos governos locais no que se refere a padrões de implementação de políticas públicas e provisão de serviços também é afetada por tamanha diversidade encontrada no território brasileiro. (SOUZA, 2004).

Embora os governos subnacionais estejam mais próximos das demandas e sejam mais conhecedores das realidades locais, grande número deles não dispõe dos recursos necessários para a prestação dos serviços públicos adequadamente. Na verdade, observa, é grande a variação da receita média disponível entre os entes federados, o que limita a possibilidade de se delegar competências exclusivas aos governos locais para as ações sociais. Assim, “permanece necessária a ação do Governo Federal para viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais.” (ARRETCHE, 2004, p. 19).

A busca de instrumentos para melhorar a gestão governamental e a implementação de políticas não é novidade na administração pública, fazendo parte das mudanças pelas quais passa o Estado, em busca de melhor tratar os problemas públicos. Instrumento governamental seria, então, um “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”. (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1945).

No que se refere à educação pública, a concentração de autoridade em âmbito federal permaneceu apenas na Educação Superior. Porém, a CF/88 prevê o regime de colaboração entre as instâncias de governo, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN) estabeleceu a possibilidade de assistência técnica e financeira por

parte do Governo Federal (BRASIL, 1996). Dadas as condições desiguais verificadas, sobretudo em nível municipal, o governo central realiza ações suplementares, com o intuito de suprir a oferta de ensino de qualidade a todos.

No sentido de promover a qualidade do ensino na rede pública, foi estabelecido o Plano Nacional de Educação (PNE), pela primeira vez, em 2001, que estabelece o diagnóstico, as diretrizes, os objetivos e as metas para todos os níveis e modalidades de ensino, com vigência decenal. Contudo, Rezende (2013) observa que não havia um esforço prático para o cumprimento das metas propostas pela norma legal, o que ocorreu com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Estabelecido em 2007, o PDE propôs programas e projetos de ação para concretizar as ações a serem empreendidas para o alcance dos objetivos do PNE (BRASIL, 2008a).

Com vistas a enfrentar, de maneira mais específica, as deficiências que impedem o desenvolvimento da educação básica pública, o PDE foi instrumentalizado por meio do PAR. Assim, as secretarias municipais e estaduais devem elaborar um planejamento quadrienal, que contemple as dimensões: (1) gestão educacional, (2) formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, (3) práticas pedagógicas e avaliação, (4) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Com este planejamento multidimensional, buscase evitar os prejuízos advindos da descontinuidade das ações (BRASIL, 2008a).

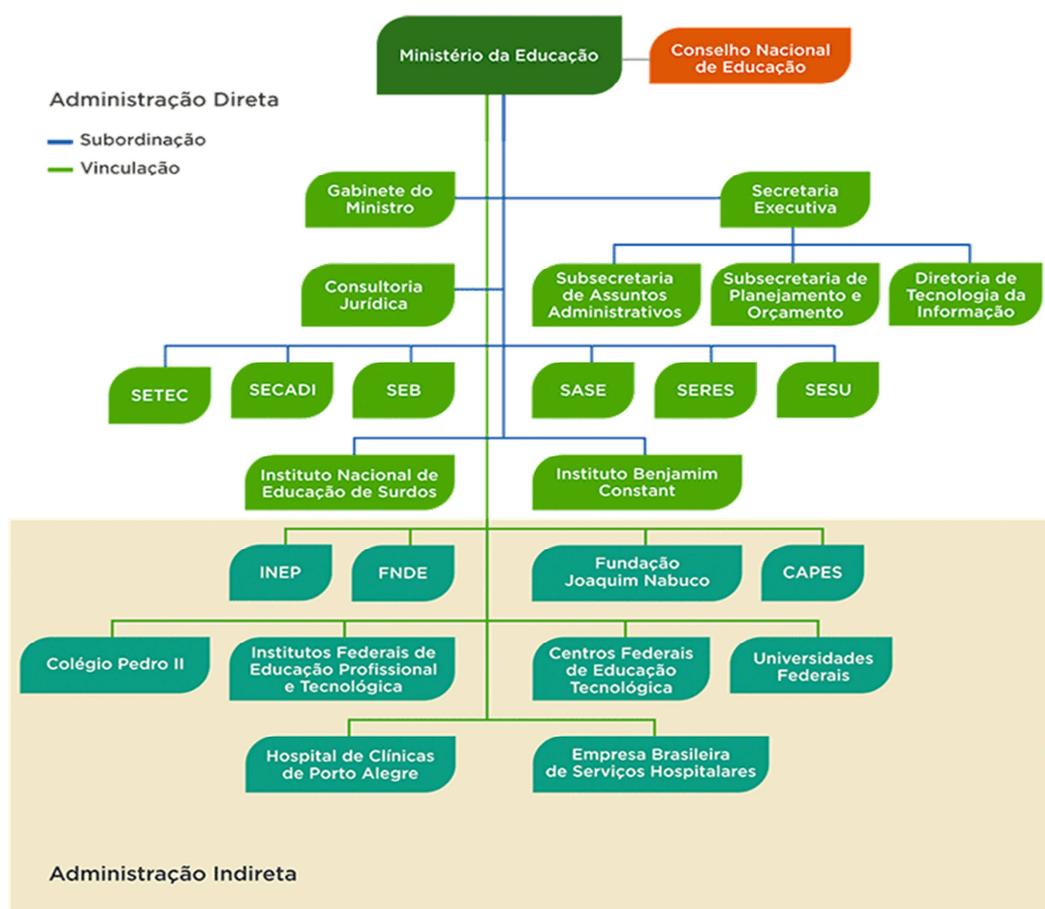
O PAR se materializa em três etapas: diagnóstico da realidade da educação, elaboração do plano e análise técnica. As duas primeiras estão na esfera do município ou estado e a terceira é feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e pelo FNDE. Depois da análise técnica, o município assina um termo de cooperação com o MEC, do qual constam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade municipal. O termo de cooperação detalha a participação do MEC – que pode se dar via assistência técnica, ou financeira (FNDE, 2016).

Além das transferências de recursos que já são previstas legal e constitucionalmente, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e o Salário Educação, o PAR possibilita a aquisição de materiais pedagógicos, equipamentos, mobiliário, além da realização de programas de capacitação de professores e profissionais de educação e de gestão escolar e outras ações de infraestrutura (BRASIL, 2008a).

2.2 O FNDE

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao MEC, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de programas e projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, bolsas de estudo e outras ações, observadas as diretrizes do PNE e da LDBEN. A missão institucional é assim definida: “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”. A atuação do órgão se estende aos vinte e seis estados e aos 5.565 municípios brasileiros, na execução e financiamento da política educacional, por intermédio de repasses divididos entre constitucionais, automáticos e voluntários (BRASIL, 2015, p.34).

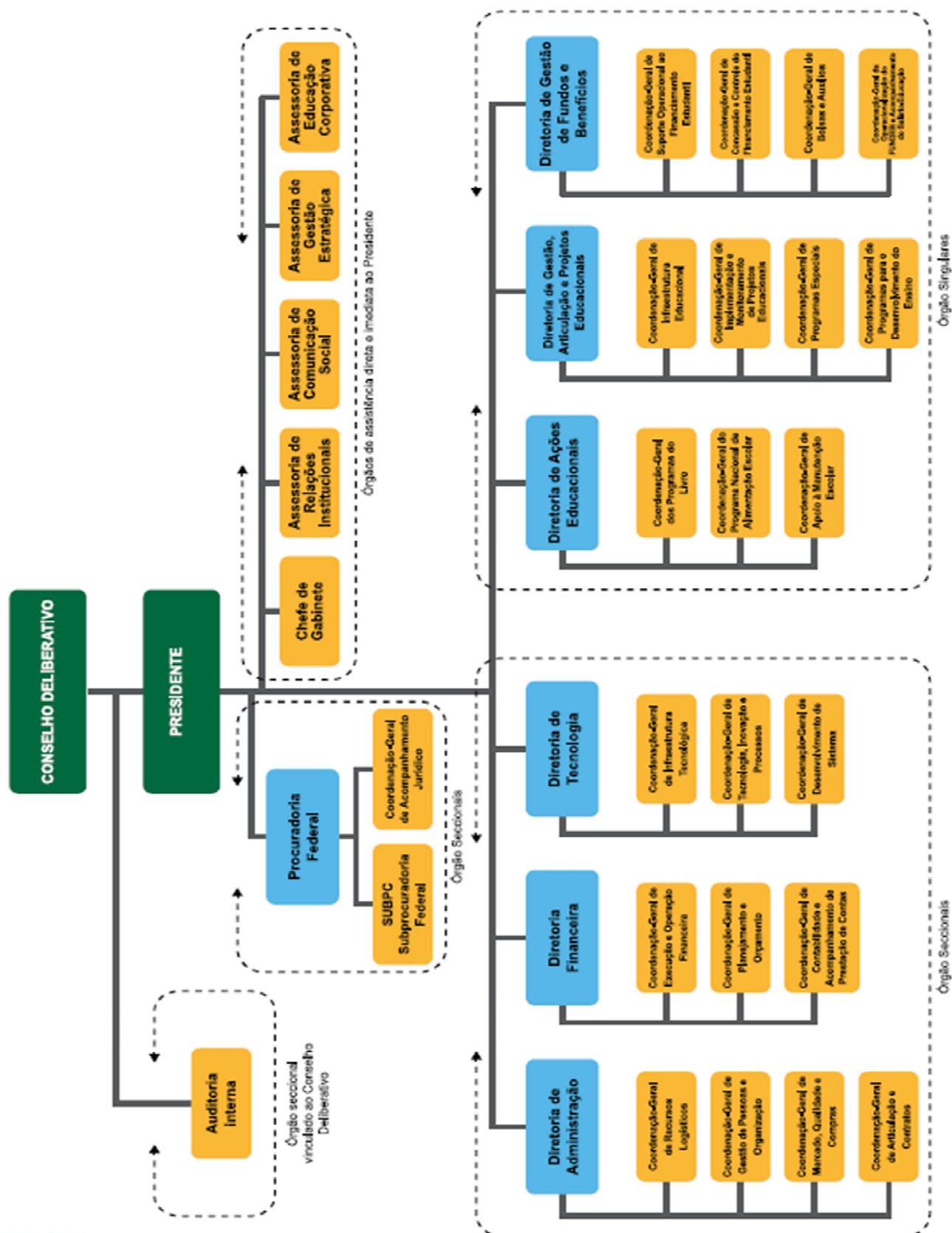
A figura 7 representa a estrutura organizacional do MEC e demonstra a vinculação do FNDE com o Ministério:



Fonte: Portal do Ministério da Educação

Figura 7: Estrutura Organizacional do MEC

Na Figura 8, apresenta-se o organograma funcional do FNDE, com seus órgãos seccionais, de assistência direta ao Presidente do órgão e os órgãos específicos ou singulares.



Fonte: Brasil (2015)

Figura 8: Organograma do FNDE

2.3 A COMAP

A Comap faz parte da Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (Cgimp), que está subordinada à Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap), do FNDE.

De acordo com o Decreto nº 7.691, de março de 2012, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do FNDE, estão entre as competências da Digap:

Art. 12. À Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais compete:

[...]

V - prestar assistência financeira e suporte técnico aos Estados e Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura das redes públicas e comunitárias de ensino;

VI - coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais;

VII - fomentar ações que estimulem a melhoria da gestão, por meio da realização de processos de formação continuada à distância, na execução, no monitoramento, na avaliação e no controle social dos programas e ações educacionais junto ao sistema público de ensino e à sociedade civil envolvida; e

VIII - apoiar os Estados e Municípios na implementação das ações do Plano de Ações Articuladas, nas áreas de Gestão Educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação, e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, e dos demais projetos educacionais nas etapas e modalidades de Educação Básica em parceria com as Universidades e Secretarias do Ministério da Educação (BRASIL, 2012e).

A Portaria nº 852, de setembro de 2009, que aprova o Regimento Interno do FNDE, dispõe sobre as atribuições da Comap:

Art.99. À Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas - COMAP compete:

I - acompanhar e monitorar a execução física e financeira dos convênios firmados com o FNDE;

II - manifestar-se quanto à finalização do processo de execução do objeto conveniado;

III - prestar assistência técnica aos executores das ações financiadas, de forma a viabilizar o satisfatório alcance do objeto pactuado;

IV - manter atualizados os sistemas de informação e de supervisão da execução das ações financiadas (BRASIL, 2009).

É importante esclarecer que a Cgimp é composta por uma equipe de servidores admitidos via concurso público e pertencentes ao quadro permanente do órgão, Contrato Temporário da União, terceirizados, servidores em exercício descentralizado e colaboradores. Essa equipe atua no monitoramento de obras financiadas com recursos federais repassados pela autarquia, para construção, reforma e ampliação de escolas e creches em todo o Brasil. Para isso, utiliza-se do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), em que estão cadastradas todas as obras, com registro de sua evolução realizado pelos fiscais designados pelas entidades executoras.

Como parte integrante da estrutura da Cgimp, a Comap conta, atualmente, com onze servidores do quadro permanente que exercem duas atividades principais: (1) elaborar respostas aos questionamentos dos órgãos de controle, relativas, em sua maioria, à execução de obras monitoradas pela coordenação-geral e (2) monitorar a execução físico-financeira dos recursos repassados pelo PAR, por meio de convênios e termos de compromisso. Há que se registrar que a primeira atividade mencionada, embora não esteja prevista em regimento, é a que mais demanda tempo e esforços por parte da equipe, conforme ficou evidenciado nas entrevistas realizadas e está descrito no capítulo IV – Análise e Discussão dos Resultados.

CAPÍTULO III – *DESIGN* E COMPOSIÇÃO DA PESQUISA

Este capítulo apresenta a opção metodológica realizada para a consecução da pesquisa proposta: **como o monitoramento pode contribuir para o aperfeiçoamento do PAR?** Opta-se pela estratégia do estudo de caso pelas razões apresentadas a seguir.

O estudo de caso pode ser conceituado de diversas maneiras, as quais se complementam para a compreensão de sua dimensão e da ampla visão que ele pode proporcionar a respeito dos fenômenos estudados. Como modalidade de pesquisa, “visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações” (VENTURA, 2007, p. 384).

Segundo Yin (2001), trata-se de uma estratégia abrangente que pode variar entre casos únicos e múltiplos, podendo ser aplicada para: (1) explicar vínculos causais em intervenções da vida real, (2) descrever uma intervenção, (3) ilustrar certos tópicos dentro de uma avaliação, (4) explorar e (5) meta-avaliação. Afirma que é uma investigação empírica que segue um conjunto de procedimentos especificados previamente e estuda “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32).

A partir de um programa governamental específico, pretende-se chegar a uma visão abrangente que não se poderia alcançar com a utilização de outros métodos. Com base nas definições aqui reunidas, é possível inferir que o estudo de caso único, sob a ótica de Yin (2001), se apresenta como estratégia apropriada para o estudo proposto, cujos resultados poderão ajudar a compreender fenômenos semelhantes, em outras áreas e esferas de governo.

A respeito da estratégia de pesquisa adotada, vale ressaltar:

O estudo de caso é próprio para a construção de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real – pesquisa naturalística – com pouco controle do pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno. Sustentada por uma plataforma teórica, reúne o maior número possível de informações, em função das questões e proposições orientadoras do estudo, por meio de diferentes técnicas de levantamento de informações, dados e evidências (MARTINS, 2008, p.10)

O uso desta estratégia possibilitou reunir o maior número de informações sobre o monitoramento objeto deste estudo, com a aplicação de variadas técnicas de levantamento de informações que possam colaborar mutuamente para a confirmação das evidências e confrontação com o quadro teórico construído. Pretende-se explorar as informações para descrever como a ação se desenrola, para, então, explicar como se dá a contribuição do monitoramento para a implementação das políticas públicas.

A estruturação da pesquisa se deu a partir de uma análise exploratória inicial, que permitiu identificar pontos frágeis no acompanhamento dos instrumentos de repasse do PAR realizado pelo FNDE, mediante comparação com as bases teóricas. Ficou definido, assim, o caso a ser estudado, sob abordagem qualitativa.

Os passos subsequentes foram: construção do código de análise, seleção dos documentos e da legislação, definição dos entrevistados. Em seguida, procedeu-se à coleta dos documentos e da legislação e realização das entrevistas, para, então, proceder à análise de todo o material coletado das diversas fontes e a elaboração dos respectivos relatórios de apoio para preparação da análise.

3.1 Análise Exploratória Inicial

Esta etapa foi marcada pela experiência vivenciada pela pesquisadora, ao ser designada para exercer suas atividades profissionais na Comap, no mês de maio do ano de 2013. Inicialmente, foram apresentadas duas atividades desempenhadas pelos servidores da coordenação: resposta aos órgãos de controle a respeito, majoritariamente, do andamento das obras monitoradas pela Cgimp e monitoramento dos convênios e termos de compromisso do PAR, por meio de visitas *in loco*.

Logo se percebeu que a primeira atividade tem primazia sobre a segunda, devido à imposição de prazos cuja perda pode acarretar sanções ao órgão ou pessoalmente aos seus dirigentes, inclusive com aplicação de multas. Assim sendo, a realização das viagens de monitoramento está condicionada à capacidade da equipe de atender tempestivamente às demandas externas.

Por outro lado, a realização das visitas *in loco* permitiu perceber como o programa se desenrola na localidade, junto aos burocratas do nível de rua e ao público alvo. Foram grandes as dificuldades, as dúvidas e as possibilidades de perda ou desperdício de recursos percebidas, mesmo ante a grande necessidade de melhoria da infraestrutura física das redes estaduais e municipais de ensino. Não foram raras situações em que os recursos deixaram de ser utilizados, ou foram empregados para finalidade diferente da estabelecida.

Tal situação demonstra a importância de haver um monitoramento constante por parte da gestão, além de um apoio técnico que complemente o financeiro, viabilizando o bom uso do dinheiro público e permitindo que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. Portanto, há que se verificar se monitoramento no âmbito do PAR atua nesse sentido, tendo em vista a forma como vem sendo realizado.

Assim, define-se por um estudo de caso único, conforme sugere Yin (2001), cujo objeto é o monitoramento realizado pela Comap, à luz dos elementos apontados pela teoria como necessários à construção de um modelo que possibilite produzir informação estruturada e subsídios para o pleno cumprimento de objetivos, bem como aprimoramento da ação pública.

O repasse de verbas foi realizado por meio de convênios, até o ano de 2011. No ano seguinte, é introduzida a transferência direta, com utilização de termos de compromisso, registrados no Simec. Os termos de compromisso são formalizados no referido sistema, enquanto os convênios são registrados em processos físicos, em papel. Esta alteração no *modus operandi* do programa pode ter reflexos na forma de monitorá-lo, o que pode trazer elementos interessantes para a investigação. Assim, define-se o período de estudo entre 2011 e 2013, a fim de abranger as duas formas de operacionalização.

3.2 Construção do Código de Análise

A construção do código de análise está firmada na teoria que dá suporte à investigação proposta. Os elementos do quadro teórico surgem da identificação de aspectos importantes para o desenvolvimento de um monitoramento condizente com as necessidades da administração pública e para empreender ações que atinjam efetivamente os seus objetivos. É importante dizer que este quadro síntese dos fundamentos teóricos não esgota todas as nuances do monitoramento de programas e políticas públicas, mas procura abranger os aspectos principais, assim considerados pela presença recorrente nos escritos dos autores consultados.

O Quadro nº 2 apresenta os elementos teóricos, com suas categorias e respectivos códigos de análise:

Elementos do Quadro Teórico	Categorias	Códigos de Análise
Modelo de Monitoramento (JANNUZZI, 2011 / COHEN; FRANCO, 2007)	Acompanhamento Sistemático	<ul style="list-style-type: none"> • À distância • Presencial • Cotidiano • Durante todo o processo • Subsídio à gestão
	Rito Burocrático	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento físico-financeiro • Pontual
Relação da unidade de monitoramento com a área gestora (VAISTMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006)	Horizontal	<ul style="list-style-type: none"> • Mesmo status organizacional
	Vertical	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarquicamente inferior
Tratamento da informação (COHEN; FRANCO, 2007/ CAVALCANTE; NOGUEIRA, 2010/ JANNUZZI, 2005 e 2011; BRASILEIRO, 2012; REZENDE, 2013)	Uso da informação pela gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Informação como ferramenta de gestão • Mera disponibilização de informações
	Sistemas	<ul style="list-style-type: none"> • Integração • Dispersão
	Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidade • Sensibilidade e especificidade
Contribuições (CAVALCANTE; NOGUEIRA, 2010/ REZENDE, 2013/JANNUZZI, 2013)	Aprendizado	<ul style="list-style-type: none"> • Desvios durante a execução do programa (correção de rumo)
		<ul style="list-style-type: none"> • Auxílio ao processo de gestão (verificação da adequação do desenho do programa aos seus objetivos)
		<ul style="list-style-type: none"> • Disseminação de conhecimento

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro nº 2 - Apresentação das Categorias e Código de Análise

As categorias são originadas dos conceitos atribuídos pelos autores a cada elemento do quadro teórico, tendo passado por um processo de refinamento no decorrer do estudo, mediante a percepção de certas particularidades, no transcorrer da aplicação da teoria para a realização da análise.

3.3 O Processo de Coleta de Dados

A coleta de dados compreendeu três etapas: (1) pesquisa bibliográfica; (2) pesquisa documental; (3) entrevistas semiestruturadas. Buscou-se, com isso, recorrer a diferentes fontes de dados, com vistas a obter uma visão mais abrangente do objeto estudado. É a chamada triangulação, que, segundo Creswell (2010, p. 226), como estratégia de validade, deve “melhorar a capacidade do pesquisador para avaliar a precisão dos resultados”, por meio de diversas fontes de dados.

A respeito da utilização de diversas fontes, Martins (2008) pondera que é importante considerar também sua importância para a confiabilidade e para a validade do estudo, já que a triangulação de informações, dados e evidências permite apreender todo o caso, com sua multiplicidade de dimensões e sua complexidade.

A pesquisa bibliográfica firmou-se em teses, dissertações e artigos científicos em cujo rol de descritores ou assunto estivessem as expressões ‘monitoramento’, ‘políticas públicas’, ‘ciclo de políticas públicas’ e ‘avaliação de políticas públicas’, inicialmente. Mais adiante, incluiu-se na pesquisa a expressão ‘implementação de políticas públicas’, ao se verificar que o monitoramento possui estreita relação com esta etapa do ciclo de políticas públicas. Tratou-se de recorrer às fontes secundárias para formar um arcabouço de conhecimento sobre o objeto de estudo, embasar a definição do problema de pesquisa e a análise dos dados coletados.

A pesquisa documental recorreu às fontes primárias, escritos oficiais produzidos pelo Poder Executivo e pelo FNDE, a saber: atos normativos, entre os quais se colocam resoluções, leis e decretos, além de planejamentos e relatórios elaborados no âmbito do monitoramento realizado pela Comap. Tais documentos auxiliaram na compreensão do fenômeno, fornecendo informações sobre as bases legais, normas internas, procedimentos, assim como na caracterização do objeto de estudo e no entendimento de como e por que os eventos ocorrem.

Considerando que, para cada termo de compromisso ou convênio monitorado é elaborado um relatório, percebe-se o grande volume desse tipo de documento a ser analisado. No entanto, durante a coleta, verificou-se que tais relatórios são feitos com base em um modelo predefinido, o que embasou a decisão por escolher três relatórios por ano, dentro do período estudado.

A decisão de escolher os relatórios mais apropriados se apoia em Creswell (2010, p. 212), que sugere a seleção proposital de participantes, locais, documentos ou materiais que “melhor ajudarão o pesquisador a entender o problema e a questão de pesquisa”, o que não quer dizer um grande número ou amostragem aleatória. Miguel (2007) também compartilha desta opinião, ao afirmar que a coleta de dados deve ir até o ponto em que já não agregue mais informações para a condução da pesquisa. Por fim, Yin (2001, p. 109) afirma que "Para estudos de caso, o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes".

Assim, a seleção dos relatórios seguiu os seguintes critérios: (1) abrangência das várias ações desenvolvidas no PAR, em suas diversas dimensões, para que não haja repetição

excessiva, o que pode levar a uma análise limitada ou tendenciosa e (2) elaboração por técnicos diferentes, de modo a evitar que evidências importantes escapem à observação, pela possibilidade de estarem ausentes nos escritos de determinados autores. O Quadro 3 lista os relatórios selecionados. Os técnicos responsáveis são identificados por letras, para resguardar sua identidade.

Relatório	Ano	Ações	Técnicos
09	2011	Convênio 656688/2009 Mobiliário para creche	F/G
27		Convênio 806005/2007 Formação de professores e profissionais, equipamentos	A/H
35		Convênio 806095/2007 Equipamentos, mobiliário, material didático-pedagógico	I/J
17	2012	Convênio 703638/2010 Formação de professores e profissionais, gestão educacional	F/G
18		Convênio 700229/2008 Acervo bibliográfico, mobiliário, equipamentos	L/M/N
26		Convênio 701948/2010 Mobiliário para creche	A/O
07	2013	Convênio 701346/2011 Mobiliário, materiais, equipamentos, apoio pedagógico	A/B
26		Termo de Compromisso 5391/2012 Mobiliário, condicionadores de ar, projetores	C/D
41		Convênio 656678/2009 Cumprimento de objeto	A/E

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro nº 3: Relatórios Selecionados para Análise

Por meio das entrevistas, surgiram evidências que puderam ser confirmadas com os achados nos documentos e analisadas com base na teoria pesquisada. As falas dos entrevistados colaboraram para o delineamento da prática de monitoramento exercida pela Comap, com seus desdobramentos e acertos, mas também demonstram as lacunas que precisam de tratamento para uma ação mais efetiva.

Com o propósito de maximizar a obtenção de informações sobre a prática de monitoramento, realizou-se a tentativa de entrevistar o maior número possível de servidores da Comap, visto ser esta a área responsável pela atividade em estudo. À época da aplicação

deste instrumento de coleta de dados, havia onze servidores, dos quais oito foram entrevistados, incluindo a coordenadora.

Na Coordenação-Geral de Programas Especiais (CGPES), as entrevistas buscaram indícios sobre a visão que essa coordenação-geral tem a respeito do monitoramento desenvolvido pela Comap, bem como de seu alcance na gestão do PAR. O primeiro entrevistado foi o Coordenador-Geral, que indicou outras duas servidoras chefes de equipe. Esta indicação foi feita a pedido da pesquisadora, por ser o referido gestor conhecedor de sua equipe e capaz de esclarecer quem pode, na área gestora, fornecer as informações requeridas.

O total de entrevistas realizadas foi de onze, no entanto, uma foi desconsiderada na análise, por que se percebeu, durante a entrevista e na transcrição da mesma, que o entrevistado respondeu às perguntas de forma a repetir a legislação, sem apresentar opiniões próprias, apesar da insistência da pesquisadora.

A realização das entrevistas se deu entre os meses de maio e junho de 2016, nas dependências das referidas unidades mencionadas, no edifício sede do FNDE. O total gravado é de uma hora, quarenta e sete minutos e vinte segundos. Observou-se receio por parte de alguns deles a respeito das perguntas que seriam feitas, assim como insegurança sobre o fornecimento de informações. Tal situação levou à necessidade de garantir o sigilo e esclarecer os objetivos da pesquisa para todos os entrevistados.

As questões foram elaboradas sob a égide da teoria já construída sobre o tema, em busca de atender aos objetivos de identificar o tipo de monitoramento realizado pelo FNDE, examinar se tais ações atendem às determinações dos seus atos normativos e averiguar se o monitoramento tem conseguido contribuir para o aperfeiçoamento das ações do PAR.

O quadro número 4 apresenta a área, o cargo e a data de cada entrevista:

Área	Cargo/Função	Data
Comap	Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E1	06/05/2016
	Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E2	06/05/2016
	Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E3	06/05/2016
	Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E4	31/05/2016
	Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E5	31/05/2016
	Administrador – E6	03/06/2016
	Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E7	14/06/2016
	Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E8	21/06/2016
CGPES	Coordenador-Geral – E9	13/06/2016
	Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E10	15/06/2016
	Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – E11	16/06/2016

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro nº 4: Entrevistados por Área

Devido à preocupação demonstrada pelos entrevistados, os nomes e outras informações sobre o seu perfil não foram citados.

3.4 Análise de Dados

O processo de análise de dados compreendeu, basicamente, a análise documental e das entrevistas aplicadas. Inicialmente, os dados foram organizados e preparados, incluindo-se a transcrição das entrevistas, o que as tornou passíveis de aplicação do código de análise, assim como o são os demais documentos do Quadro 3, seguindo as recomendações de Creswell (2010).

Primeiramente, foi realizada uma leitura prévia do material, no intuito de fazer um reconhecimento dos dados em estado bruto e obter uma visão geral das informações que poderiam ser extraídas. A importância da utilização das diversas fontes de dados se tornou

mais clara neste momento, pois verificou-se que colaboraram para a construção de uma análise robusta, pela possibilidade que proporcionaram de corroboração das evidências.

Neste estudo, utilizou-se a análise de conteúdo como técnica de investigação, que foi definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42)

Este processo foi realizado sem o uso de *softwares*, por meio dos mecanismos de busca com o comando *Ctrl + l*, do editor de texto *Word*, e *Ctrl + f*, nos documentos em PDF pesquisável. No caso dos documentos salvos como imagem, não foi possível utilizar o mecanismo de busca. Por isso, foi realizada a leitura do texto, com marcações e inserções de comentários. As palavras utilizadas na primeira rodada de pesquisa nos documentos foram os códigos de análise.

Posteriormente, procedeu-se à pesquisa por expressões pertencentes ao mesmo campo semântico, ou que possuam correspondência com os códigos. Além das expressões exatas, também foram buscadas partes de palavras, palavras de mesmo sentido, ou semanticamente equivalentes: ‘remoto’, *in loco*, ‘visita’, *in loco*, ‘diário’, ‘rotineiro’/‘rotin’, ‘constante’, ‘processo’/‘processual’, ‘auxílio’/‘auxilia’/‘apoio’, ‘subsíd’, ‘informação’, ‘sistema’, ‘indicador’/‘indica’, ‘orientação’, ‘assistência’, ‘apontamento’, ‘relatório’, ‘saldo’, ‘valor’, ‘recurso’ e ‘saldo’.

Segundo Bardin (1977, p. 21), na análise qualitativa, o que serve de informação “é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomado em consideração”. Assim, para cada documento e entrevista foi elaborada uma planilha com o registro das ocorrências respectivas aos códigos, bem como comentários sobre observações de interesse para a análise.

Fez-se a opção pela quantificação e localização das ocorrências com indicação das linhas em que apareceram no material, de modo que se pudesse retornar a elas facilmente durante a discussão. Também foram inseridas observações sobre as expressões encontradas, para que se pudesse apurar a extração de sentido em uma segunda leitura dos dados. O quadro a seguir exemplifica o exercício de análise realizado:

Elementos do Quadro Teórico	Categorias	Códigos de Análise	Ocorrências
Modelo de Monitoramento (JANNUZZI, 2011 / COHEN; FRANCO, 2007)	Acompanhamento Sistemático	À distância	0 (distância- 2, no sentido de espaço- l. 28, 38; remoto-0)
		Presencial	0 (visita 6- l. 7, 52, 60, 69, 71, 76; <i>in loco</i> - 0)
		Cotidiano	0
		Durante todo o processo	0
	Rito Burocrático	Subsídio à gestão	0
		Acompanhamento físico-financeiro	0 (Recurso 2- l. 8, 30; Valor- l. 18, 21, 22, 35, 48; Físico-financeiro (sentido) - l. 9, 20, 66)
		Pontual	0 (l. 47, 51)

Fonte: Extrato de análise de entrevista. Elaborado pela autora.

Quadro nº 5: Exemplificação de Análise

Em seguida, realizou-se nova leitura de todos os dados levantados, para se extrair sentido, obter informações úteis para se chegar aos resultados e possibilitar sua discussão.

3.5 Elaboração dos Relatórios de Análise

Como parte inicial do processo de definição do problema e do estudo, os registros bibliográficos e o referencial teórico da pesquisa foram realizados anteriormente à coleta de dados. A base de conhecimento foi que propiciou a elaboração do quadro teórico utilizado na análise e, portanto, a identificação das fontes e a elaboração de questões apropriadas para a obtenção dos dados.

Após todo o processo descrito na subseção 3.4 Análise de Dados, com o material coletado organizado e as planilhas de aplicação dos fundamentos teóricos separadas por fonte, procedeu-se à discussão dos dados. Os elementos, com suas respectivas categorias e códigos, foram apresentados em sequência, em observância às suas ocorrências no material, de modo que a teoria e a realidade pesquisadas fossem confrontadas mutuamente, permitindo analisar e discutir os resultados.

Durante esta etapa, surgiu a necessidade de se acrescentar o Capítulo II – Contextualização, destinado à caracterização do PAR, como ação pública, do FNDE e de seu papel frente à execução de políticas públicas de educação, bem como da Comap e da atividade por ela empreendida.

Nota-se que todo o processo de elaboração dos relatórios de análise foi marcado por leituras e releituras, escritas e reescritas, novas consultas aos fundamentos teóricos e, ainda, retorno às fontes de dados, não somente para se chegar a um texto coeso e coerente, mas também para explorar ao máximo as possibilidades analíticas.

CAPÍTULO IV – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados obtidos pela aplicação do quadro teórico de monitoramento elaborado com base nas propostas de Jannuzzi (2005, 2011 e 2013), Cohen e Franco (2007), Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa (2006), Cavalcante e Nogueira (2010), Brasileiro (2012) e Rezende (2013). As diversas formas de conceituar a atividade de monitoramento propostas pelos autores acrescentam elementos que, conjugados, servem de base estrutural para um modelo de monitoramento que contribua para o alcance dos resultados esperados para a ação governamental, materializada em programas e políticas públicas em suas diversas áreas de atuação.

Nas subseções, são discutidas as evidências apresentadas pela presença dos códigos de análise respectivos aos elementos “modelo de monitoramento” (Jannuzzi, 2011 e Cohen; Franco, 2007), “relação entre as unidades de monitoramento e gestora” (Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa, 2006), “tratamento da informação” (Cohen; Franco, 2007, Cavalcante; Nogueira, 2010, Jannuzzi, 2005, 2011 e 2013, Rezende, 2013) e “contribuições” (Cavalcante; Nogueira, 2010, Rezende, 2013, Jannuzzi, 2013).

4.1 Análise das Evidências: Modelo de Monitoramento

Esta subseção discute a natureza do monitoramento que vem sendo realizado pela unidade analisada, com base nas tipologias apresentadas por Jannuzzi (2011) e Cohen e Franco (2007), que podem ser denominadas por ‘acompanhamento sistemático’ e ‘rito burocrático’, conforme o foco que se dá às atividades realizadas. Essas duas tipologias foram definidas como categorias do elemento Modelo de Monitoramento.

Por acompanhamento sistemático, entende-se, segundo os autores, que se adotem procedimentos à distância ou presenciais, cotidianamente e durante todo o processo de implementação da política pública ou programa, de modo a fornecer subsídios à gestão que propiciem aprendizado e embasamento para a tomada de decisões. O monitoramento que se configura como rito burocrático, por sua vez, limita-se ao acompanhamento físico-financeiro realizado pontualmente.

Na análise, foram verificadas e quantificadas as ocorrências dos códigos de análise de cada uma das categorias, nas entrevistas, primeiramente. Em seguida, foram analisados os relatórios e os planejamentos produzidos pela equipe de servidores da unidade de monitoramento, de modo a permitir a identificação do tipo de monitoramento realizado e a sua comparação com a tipologia proposta pelo quadro teórico. Assim, realizou-se a busca

pelos códigos ‘à distância’, ‘presencial’, ‘cotidiano’, ‘durante todo o processo’ e ‘subsídio à gestão’, correspondentes à categoria acompanhamento sistemático, bem como dos códigos ‘físico-financeiro’ e ‘pontual’, da categoria rito burocrático.

4.1.1 Acompanhamento Sistemático

A categoria acompanhamento sistemático teve presença pouco marcante nas entrevistas. O código “à distância” apresentou-se em apenas duas ocorrências, somente em uma entrevista, traduzindo-se em forte indício de que este não ocorre com frequência:

É, infelizmente, porque a gente não tem um sistema né (sic), aprimorado como o de obras pra (sic) fazer um monitoramento à distância, [...] o monitoramento à distância, só que eu acredito que não é feito esse acompanhamento e a atuação junto ao município para que ele corrija. (E4).

Apenas o código ‘presencial’ teve forte presença, com grande número de ocorrências: trinta e cinco. Embora o termo propriamente dito não tenha sido observado, a maior parte dos respondentes utilizou as expressões ‘visita’ e *in loco*, as quais permitiram identificar claramente o aspecto presencial da atividade. Assim, fica comprometida a caracterização de um monitoramento que conjugue os processos de acompanhamento à distância e checagens locais.

Os códigos ‘cotidiano’, ‘durante todo o processo’ e ‘subsídio à gestão’ não apareceram em qualquer das entrevistas realizadas com os servidores da Comap. Apenas dois entrevistados da CGPES fizeram referência a estes aspectos, conforme a seguir:

[...]pelo que a gente verifica, vocês nem sempre vão só pra (sic) ver a questão do PAR, [...]verifica (sic) a questão de armazenamento, situações armazenamento, de distribuição diferente do previsto, a questão do patrimônio. A partir disso, a gente tenta colocar no sistema alguns indicadores, alguns campos para que a gente consiga, a partir daí, tentar melhorar a gestão [...]. (E9).

Tanto que quando a gente recebe a solicitação de informação da CGU, a gente sempre entra em contato aqui, a nossa assessoria entra em contato com a Lívia, o Fabrício, justamente pra (sic) que a gente possa obter a informação. Se, às vezes, um município ainda não teve, não foi monitorado, a gente pleiteia, [...]. (E11).

Constatou-se que o monitoramento em estudo não está fortemente voltado para o fornecimento, à área gestora, de elementos que possam subsidiá-la em suas ações, uma vez que os entrevistados da Comap não fizeram menção a este aspecto. O primeiro trecho transcrito demonstra uma ótica voltada para as questões e administrativas, pelo uso das expressões ‘armazenamento’, ‘distribuição’ e ‘patrimônio’. O segundo trecho apresenta o

subsídio à gestão limitado à ocorrência de uma demanda de informações externa, no caso, de órgãos de controle. Isto quer dizer que o subsídio, aqui, pode ser entendido como repasse de informações para resposta a diligências recebidas pela gestão.

Também se pode verificar, nas respostas, que a atividade de monitoramento ficou caracterizada apenas pela realização de ações presenciais, sem que existisse uma rotina de acompanhamento à distância, elaborada para permitir a obtenção rápida de informações que subsidiem a área gestora em suas decisões, ou a própria área de monitoramento, no planejamento de suas ações, inclusive a definição de visitas *in loco*.

Ainda nas entrevistas, chamam atenção alguns critérios relacionados para a escolha dos instrumentos de repasse para a composição dos roteiros de viagem:

[...] os critérios são de valor e de localização, porque, em muitos casos, a gente deixa de monitorar porque a logística não favorece. Então, boa parte dos termos, às vezes, nós não conseguimos acompanhar justamente porque tem dificuldade de localização, da questão também de valor [...]. (E6).

[...] Inicialmente se buscava (sic) mais os grandes centros e os maiores valores, que envolvia (sic) Seducs, atualmente se busca em municípios mais distantes, que nunca foram monitorados e que demandam uma orientação maior e que gerem, pelo menos, no roteiro, que fique num total, em torno de um milhão a dois milhões de reais [...] Depois, em função de já terem sido monitorados muitos grandes, muitos, muitas capitais, se buscou a inserção de municípios, numa distância de um grande centro, que não obrigatoriamente capital, mas que pudesse dar apoio logístico, pra deslocamento [...]. (E3)

[...]. Aí fora isso a gente estabelece ver se tem condições de deslocamento, se tem viabilidade, local pra hospedagem dos técnicos, mais ou menos isso [...]. (E4).

Primeiro a gente vê, olha os recursos, né, se o termo está vigente, se o termo tem um recurso da Digap, que é nossa diretoria. Um valor... se estão próximos a algum polo também, a gente não consegue fazer monitoramento pingado. (E5).

Além do critério de valor, fortemente presente nas entrevistas, ressaltam outros relacionados à logística disponível na região em que a entidade que vai receber a visita está localizada. É preciso que haja condições de deslocamento e hospedagem, o que pode significar proximidade com cidades de porte razoável. Consequentemente, e como foi mencionado por um dos entrevistados, muitos instrumentos de repasse deixam de ser monitorados devido à localização, que redundam em falta de condições de transporte e hospedagem.

Tendo em vista a realidade das pequenas cidades brasileiras, principalmente nas regiões norte e nordeste, distantes das capitais, com muito baixo índice de desenvolvimento, sem linhas de transporte regular e cujas prefeituras não dispõem de recursos suficientes para manutenção de frotas, o modelo de monitoramento adotado se mostra um grande limitador.

No que tange à categoria acompanhamento sistemático, apenas o código ‘presencial’ apareceu em todos os relatórios, por meio das expressões visita e *in loco*, ao se tratar das visitas às escolas para constatação da existência dos bens cuja aquisição foi financiada com os repasses efetuados por intermédio do PAR. O código ‘subsídio à gestão’ se encontrou uma vez, no Relatório nº 41/2013, ao ser mencionado que a visita de monitoramento foi realizada para atender solicitação da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP).

Na análise dos documentos de planejamento, ficou evidente a pouca ou quase nenhuma variação ao longo do período estudado, o que deixou clara a padronização adotada para sua elaboração. Podem-se verificar diversas ocorrências das expressões ‘visita’ e *in loco*, denotativas do código de análise “presencial”, da categoria acompanhamento sistemático, tendo em vista que o tipo de monitoramento adotado é estritamente baseado em checagens locais.

O código ‘subsídio à gestão’ se manifestou no seguinte trecho:

Assim, o acompanhamento é realizado por meio de visitas “in loco” (sic), com o objetivo de monitorar e avaliar a execução dos Programas nos Estados e Municípios. Durante a realização dos trabalhos de monitoramento, e após isso, com a produção do Relatório de Acompanhamento, são transmitidas orientações sobre problemas diagnosticados e são colhidos **subsídios com vistas à otimização das ações, intensificando o canal de comunicação entre os técnicos diretamente envolvidos com os convênios/programas nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Coordenações Regionais de Ensino e Organismos Não Governamentais e o FNDE.** (BRASIL, 2011, 2012, 2012^a, 2013, 2013a, p. 2, grifo nosso)

No entanto, não se percebe objetividade no sentido de auxiliar a gestão do PAR com os achados do monitoramento, em nível federal, pois não são especificados que subsídios são capazes de aperfeiçoar as ações.

Os critérios de valor e localização, relacionados pelos entrevistados 3, 4, 5 e 6, também estão presentes nos planejamentos:

Além dos critérios acima discriminados (sic) consideramos também os seguintes critérios complementares: convênios com valores elevados, convênios de programas considerados prioritários, seja pelo alto número de denúncias e demandas de fiscalização, seja pela importância estratégica dos mesmos, e convênios em localidades que possibilitem a elaboração de um roteiro de viagem economicamente viável. (BRASIL, 2011, p.5)

A inserção destes critérios nos planejamentos corrobora o que já fora percebido nas entrevistas, como potencial de restringir o alcance do monitoramento.

Uma situação que ressaltou, no tocante a esta categoria, foi o lapso entre a formalização do instrumento de repasse, seja convênio ou termo de compromisso, e a realização da visita *in loco*. Em alguns casos, este intervalo chega a quatro anos, sem que tenha havido qualquer ação de acompanhamento das ações, conforme se pode verificar, ao comparar o ano de formalização do instrumento de repasse e a data de realização do monitoramento. Tal situação pode oportunizar adversidades, desvios, mas, principalmente, prejudicar seriamente o atendimento das necessidades educacionais.

Os demais códigos da referida categoria não foram encontrados durante a análise dos planejamentos.

4.1.2 Rito Burocrático

A análise enfocou as entrevistas realizadas com os servidores da Comap e foi corroborada pelos relatórios de monitoramento. O resultado encontrado levou à caracterização de um monitoramento fortemente voltado para o acompanhamento físico-financeiro e realizado pontualmente, típico da categoria ‘rito burocrático’, que fica enfatizada na análise, conforme se pode extrair das entrevistas e confirmar nos relatórios.

O foco físico-financeiro sobressaiu em todas as entrevistas realizadas com os servidores da unidade de monitoramento. As referências a valores, recursos, pagamentos, assim como a preocupação em ‘fechar as contas’ são indicativas desta vertente, conforme se pode ver nas falas:

São verificadas as notas fiscais, verificado se foi comprado (sic) os equipamentos de acordo com o que está ali escrito no termo [...]. (E8).

[...]sem colocar no meio esses valores, a gente não consegue chegar ao final das contas, no caso, fechar as contas do termo em si. (E6).

[...]a gente verifica a parte financeira, se existe pagamento, se existe pagamento a gente verifica se existe nota fiscal, contrato, se foi (sic) entregue os objetos comprados foram entregues [...]. (E4).

Fato interessante é que tais expressões aparecem ao longo das entrevistas, não apenas em questões específicas da categoria, o que reforça a grande preocupação com relação ao aspecto físico-financeiro.

Ao serem questionados sobre quantos termos de compromisso do PAR são monitorados, os entrevistados mencionaram números calculados com base na quantidade de instrumentos de repasse que compõem um roteiro de viagem elaborado pela equipe. Outros, não souberam estimar, mas afirmaram ser um número pequeno, se levada em consideração a quantidade de instrumentos vigentes, conforme se pode observar nas seguintes falas:

Bom, desde que a gente entrou nós temos a noção de que nosso monitoramento infelizmente não alcança um volume considerável, se você for fazer uma relação com o número de termos de compromisso e convênio (sic) que o FNDE trabalha [...]. (E2).

[...]Com certeza é só um percentual [dos termos de compromisso e convênios]e um percentual mínimo. (E6).

[...]vai de acordo com a capacidade da equipe, quando a equipe diminui a gente acaba tendo que diminuir também. Mas assim, a gente ainda não fez essa conta pra (sic) saber quantos por cento do que a gente teria vigente está sendo monitorado. (E1).

[...]. Olha, a gente elabora o plano de monitoramento normalmente com cerca de vinte e três roteiros por ano, então, cada roteiro, no máximo, não, no máximo não, é..., geralmente são três, uns três termos de compromisso ou convênio por roteiro, então... é uma média de sessenta e nove. (E4).

Observou-se, nas respostas, que os entrevistados têm clara percepção de que o monitoramento realizado é de pequeno alcance, com abrangência inferior ao esperado ou ao que deveria ser de fato. Destacou-se, em contrapartida, outro aspecto, relacionado à concepção do monitoramento, visto que não foi relatada a preocupação em se estabelecer um objetivo baseado no universo de instrumentos de repasse passíveis de serem monitorados. Percebe-se um quantitativo estabelecido sem utilização de critério, ou preocupação de se chegar a um percentual do total.

Algumas falas reforçaram a ideia de atividade pontual ao sinalizar que a ação de monitoramento ocorre uma vez para cada termo de compromisso ou convênio, como em “[...]dificilmente esse termo de compromisso ele vai ser monitorado pela segunda vez.” (E2) Ou “[...]. Eu sei que a gente monitora uma vez e pronto. É somente aquela visita de acompanhamento. ” (E6). Tais afirmações, assim como “Ah, só um. Faz um, não pode repetir né (sic).” (E5), evidenciam uma prática em contraposição à proposição de um acompanhamento constante, sistemático, que possibilite aos gestores detectarem rapidamente os desvios na implementação ou execução do programa ou política pública. Tal situação advém do próprio tipo de monitoramento adotado pelo FNDE para o PAR, que é essencialmente presencial.

A análise dos relatórios de monitoramento também se baseou na identificação dos códigos do quadro teórico proposto e apresentou convergência com os resultados achados nas entrevistas. Foram utilizados três relatórios de cada ano do período estudado neste trabalho, tendo em vista a elaboração dos mesmos partindo de um modelo preestabelecido pela unidade.

Novamente as expressões próprias de um acompanhamento físico-financeiro foram constantes. Toda a abordagem do relatório se fixa nos aspectos financeiros da execução do convênio. No relatório nº 27/2011, por exemplo, a palavra ‘aquisição’ aparece 27 vezes no documento, com forte indício de que o foco do monitoramento realizado está no aspecto físico, com pouca atenção à efetividade. As constatações e orientações registradas nesses documentos restringem-se aos aspectos formais dos processos de licitação e pagamento.

Observe-se o que está definido como metodologia empregada para a realização do monitoramento:

Bloco V – METODOLOGIA

Monitorar a execução **físico-financeira** das ações, por meio de: análise de processos, procedimentos licitatórios e pagamentos realizados com os recursos repassados, por amostragem, quando se fizer necessário; visitas *in loco* para **identificação física** dos equipamentos e produtos adquiridos; bem como reuniões com equipes gestoras e demais técnicos envolvidos direta ou indiretamente, de acordo com o proposto e aprovado no Plano de Implementação/Plano de Trabalho. (BRASIL, 2011b, grifo nosso).

Em todos os relatórios existe um bloco intitulado Análise da Execução Físico-Financeira das Ações, em que são apontados detalhes da licitação, quantitativos, valores, pagamentos. No bloco Orientações, são descritas as providências a serem adotadas pela entidade executora no sentido de aperfeiçoar as ações. Contudo, as orientações se restringem aos aspectos burocráticos, tais como a obrigatoriedade de se apresentar a documentação ao FNDE, identificação e atesto de notas fiscais, manter a execução financeira em acordo com as normas legais, guarda e conservação dos bens.

1. Orientamos a Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu no sentido de:
 - 1.1 Observar o disposto no art. 38 da Lei 8.666/93 que estabelece [...]. E o disposto na Portaria/MP nº. 171, de 28 de dezembro de 1999, e Portaria Normativa/MPOG nº. 5, de 19 de dezembro de 2002 que estabelece: [...]
 - 1.2 Identificar as notas fiscais e documentos que comprovem as despesas realizadas, atentando para o que dispõe o Art. 30 da IN/STN nº 01/97: [...]
 - 1.3 Efetuar o depósito da contrapartida correspondente conforme previsto na cláusula terceira das obrigações, II - do conveniente, alínea “d”, do termo de convênio em questão. (BRASIL, 2011d, p. 5).

O bloco Resumo do Monitoramento traz informações estritamente financeiras, e o relato das visitas *in loco* é limitado a apontar a existência dos bens comprados e o registro de patrimônio pela entidade executora. Os relatos das visitas às escolas receptoras dos itens adquiridos referem-se às quantidades e à existência ou não dos mesmos, com poucos registros de sua utilização, conforme demonstra o trecho a seguir.

2. VISITAS “IN LOCO”

2.1. Centro Educacional Infantil Dona Antônia Sales Monteiro:

Tendo em vista que a ação proposta pelo convênio foi aquisição de equipamentos e mobiliários padronizados para equipar as escolas de educação infantil do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA, foi realizada visita à escola supracitada em 23/02/2011 onde foram identificados os equipamentos adquiridos com os recursos repassados pelo FNDE, e estes já foram patrimoniados. (BRASIL, 2011 b, p. 6).

A terceira parte da análise, no escopo do modelo de monitoramento, teve enfoque nos planejamentos elaborados pela equipe de servidores para definir as entidades e seus respectivos termos de compromisso e convênios a serem monitorados. Primeiramente, foram consideradas as respostas dos servidores nas entrevistas aplicadas, quando questionados a respeito das condições às quais os instrumentos de repasse têm que atender para serem incluídos no planejamento.

Os entrevistados responderam de maneira muito semelhante. Foram encontradas ocorrências das expressões ‘vigência’, ‘valor mínimo’, ‘que não foram monitorados’, ‘localização da entidade’ e ‘execução financeira’, ou palavras semanticamente próximas, em todas as entrevistas, o que mostra uma forte apreensão, pela equipe, das regras para elaboração do planejamento, embora as mesmas não estejam formalizadas em documento próprio.

É apontado um critério de valor do instrumento de repasse e percentual executado, para elaboração dos roteiros. Essa condição, ao mesmo tempo em que se justifica pela agregação de valor e pela materialidade, limita o monitoramento somente àqueles convênios e termos de compromisso que estão em andamento, excluindo aqueles cujos recursos, por algum motivo, não estão sendo empregados para a finalidade a que se destinam.

Alguns trechos acrescentam variações, sem, no entanto, que haja alterações no foco do trabalho: “[...]Foi verificado, dessa vez também [em 2016], se tinha demanda de órgão de controle” (E1), ou demonstram discordância com os critérios estabelecidos:

[...]muito embora eu seja contra essa questão de percentual de valor, porque eu entendo que, mesmo aquele que tem um percentual de execução menor, às vezes eu vejo nele mais necessidade de assistência do que um que está executando e mostrando um percentual de execução bem maior. (E6)

Na categoria rito burocrático, apenas o código ‘físico-financeiro’ se evidenciou, ao se explicar o objetivo da ação planejada: “[...] A etapa de monitoramento destina-se a acompanhar, monitorar e avaliar a execução física e financeira dos programas, projetos e ações financiadas” (BRASIL, 2011, p.3), mas também nos trechos a seguir:

A verificação da execução física será realizada conforme o tipo de ação do convênio, com vistas à constatação do cumprimento do objeto, a exemplo das ações de aquisição de equipamentos e mobiliários em que são visitadas as escolas beneficiadas para identificação destes materiais.

[...]

As características do possível objeto de monitoramento são avaliadas em relação a cada um desses critérios para, em conjunto, permitir a elaboração da escala de prioridades. O processamento das informações sobre agregação de valor (recursos envolvidos), materialidade (natureza do convenio), relevância (interesse social) e risco (probabilidade de ocorrer evento adverso que afete a execução do programa/convênio) é feito de maneira específica em cada caso. (BRASIL, 2012, pp. 2, 4).

Outro aspecto que sobressai, no trecho transcrito, é a utilização dos critérios de agregação de valor, materialidade, relevância e risco. Estes são parâmetros também encontrados no processo de seleção de objetos de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2010). Tal ocorrência evidencia uma aproximação da atividade realizada com os procedimentos de auditoria, também apontados por Cohen e Franco (2007) como insuficientes, no que se refere à caracterização de monitoramento.

Há que se considerar, porém, que a ausência de elementos que demonstrem a realização de um acompanhamento contínuo, que registrem a adoção de outras ações periodicamente, é, em si, indício de que a ação realizada é pontual, conforme se depreende das entrevistas.

4.2 Análise das Evidências: Relação entre as Unidades de Monitoramento e Gestora

Nesta subseção será discutida a relação da unidade de monitoramento com a área gestora do PAR utilizando-se as categorias ‘horizontal’ e ‘vertical’, definidas com base nas proposições de Vaitsman; Rodrigues e Paes-Sousa (2006). Os autores destacam a importância de que a referida unidade esteja localizada horizontalmente em relação à instância finalística, com mesmo *status* organizacional, de modo a incorporar a avaliação e o monitoramento à gestão e à tomada de decisões. Neste ponto, deve-se ressaltar que a área gestora do programa é a CGPES.

Para esta análise, foram considerados a estrutura regimental do FNDE, aprovada pelo Decreto n° 7.691, de março de 2012, e o organograma da Digap, para verificar a posição hierárquica da Comap, visto que este aspecto ressalta pela sua importância para a institucionalização de uma cultura de monitoramento, à luz da teoria que embasa o estudo. Além da documentação mencionada, foram consideradas evidências encontradas nos relatórios de monitoramento e entrevistas, conforme será exposto, adiante.

4.2.1 Vertical

Na estrutura regimental, são descritas as unidades que compõem o FNDE: o gabinete da presidência, os órgãos seccionais, os órgãos específicos singulares e o conselho deliberativo. A Digap está inserida entre os órgãos específicos singulares, sendo composta por quatro coordenações-gerais, as quais possuem suas respectivas coordenações e divisões. A Comap, unidade de monitoramento do PAR, é uma coordenação que está localizada dentro da Cgimp e suas atribuições estão definidas no artigo 99 da Portaria nº 582 de setembro de 2009, que aprova o regimento interno do FNDE:

Art. 99. À Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas - COMAP compete:

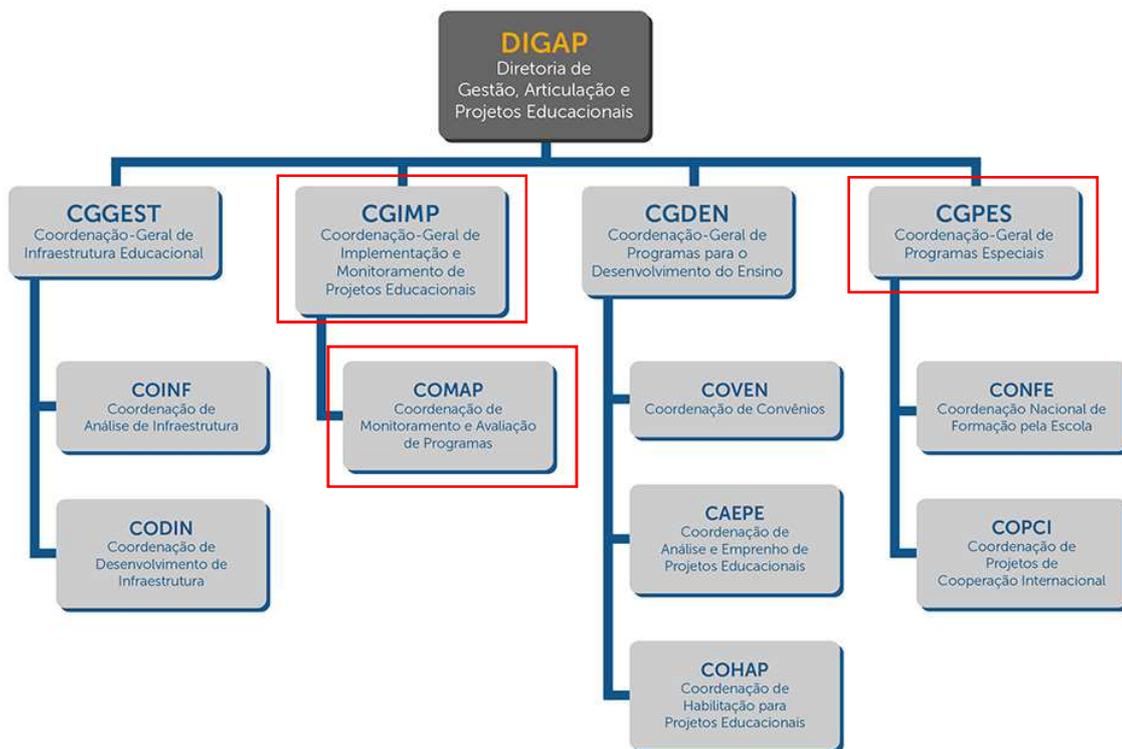
I - acompanhar e monitorar a execução física e financeira dos convênios firmados com o FNDE;

II - manifestar-se quanto à finalização do processo de execução do objeto conveniado;

III - prestar assistência técnica aos executores das ações financiadas, de forma a viabilizar o satisfatório alcance do objeto pactuado;

IV - manter atualizados os sistemas de informação e de supervisão da execução das ações financiadas. (BRASIL, 2009).

Considerando a subordinação hierárquica da Comap em relação à Cgimp, constatou-se que seu posicionamento é vertical, ou seja, seu status organizacional é inferior na estrutura da diretoria. Esta constatação pode ser confirmada, ao se observar o organograma da Digap:



Fonte: Portal do FNDE

Figura 9 – Extrato do Organograma do FNDE

Na Figura 9 se tem uma visão do posicionamento da Comap, em relação à unidade gestora do PAR. Embora vinculada a uma coordenação-geral, a unidade de monitoramento está em situação hierarquicamente inferior.

Há que se recorrer, ainda, às descobertas nos relatórios de monitoramento, em que ocorre submissão, para consideração e assinatura, às instâncias superiores à Comap. Importa reconhecer, aqui, que não se trata de apropriação das informações, pela gestão, para avaliação e tomada de providências. Isto quer dizer que a equipe de monitoramento elabora os relatórios, com suas constatações, orientações e encaminhamentos, mas não dispõe de independência para agir, pois submete o documento à coordenação-geral e ao diretor ou diretora para consideração e assinatura. A mesma situação ocorre com os planejamentos, que também são encaminhados para a diretoria, para consideração e aprovação.

Trechos de uma das entrevistas ratificam as situações já elencadas:

“Então, nós produzimos esse relatório, ele é analisado pela nossa equipe, até porque é preciso um olhar também da coordenação acerca daquele trabalho que foi realizado [...] confeccionamos esse relatório e submetemos à apreciação da diretoria.”. (E2)

Outro aspecto que chama atenção está presente nos seguintes trechos de entrevistas: [...] *A gente responde diligências, presta as informações, os dados que eles precisam das obras, auxilia os municípios no monitoramento [...]* (E5)e:

[...] A coordenação, hoje ela, a gente vê que existe um desvio de atribuições, onde a gente se vê fazendo muito mais o trabalho de responder órgãos de controle no que se refere à parte de obras, do que efetivamente a nossa parte de monitoramento do PAR genérico, de ações de mobiliário, equipamento, formação. Então acaba que é isso, que a gente faz o que a gente consegue fazer e isso prejudica um bocadinho esse trabalho de monitoramento das nossas ações que seriam as nossas atribuições. (E1, grifo nosso).

Percebe-se que não existe um acordo institucional acerca da importância do monitoramento. As falas mostram que o atendimento a outras necessidades do órgão tem primazia, em detrimento do desempenho das atribuições definidas para a área. A atividade prevista em regimento para a unidade não é priorizada, ao contrário, fica em segundo plano, pela força impositiva de que se dispõe, por meio da hierarquia, para determinar a execução de outras atividades.

A análise dos dados demonstrou que a Comap, por sua posição na estrutura do órgão, não tem o mesmo *status* organizacional que a área finalística do PAR, caracterizando uma relação de desigualdade com a esfera gestora. Suas ações são submetidas à instância superior e isto ocorre, tanto na definição dos instrumentos de repasse a serem monitorados, quanto na adoção de medidas em decorrência das visitas às entidades executoras, visto que os planejamentos e também os relatórios devem ser aprovados pela diretoria.

Conforme verificado nos relatórios, nos respectivos campos de assinatura, pessoas que não têm participação na checagem de informações, pois não participaram das visitas, tampouco dos trabalhos de análise de documentos, são chamadas a confirmar os apontamentos, orientações e recomendações.

Os fatores elencados apontam para a pouca institucionalização do monitoramento, dificultando sua incorporação à gestão e ao processo decisório. O órgão prescinde de um marco qualitativo da área, o que pode trazer prejuízos à implementação do PAR.

4.2.2 Horizontal

A análise não evidenciou possibilidade de localização da unidade de monitoramento horizontalmente em relação à área gestora. Embora a Comap esteja vinculada a uma coordenação-geral de monitoramento, ficou demonstrada a verticalidade da relação, conforme exposto na subseção anterior, 4.2.1 Vertical.

4.3 Análise das Evidências: Tratamento da Informação

Nesta seção, será discutido o tratamento da informação produzida pelo monitoramento do PAR, levando-se em consideração as categorias ‘uso da informação pela gestão’, ‘sistemas’ e ‘indicadores’. Busca-se verificar se as informações obtidas pelo monitoramento são utilizadas como ferramentas de gestão, conforme proposto por Cohen e Franco (2007).

Para isso, é necessário o uso de sistemas integrados, que superem a prática esporádica e isolada, de acordo com Cavalcante e Nogueira (2010), que possibilitem, conforme encontrado em Brasileiro (2012), o uso intensivo da informação para identificar o alcance de metas e o uso apropriado dos recursos, assim como a definição de indicadores específicos e relevantes para o acompanhamento da política ou programa, segundo Jannuzzi (2005) e Rezende (2013).

É importante destacar que os aspectos aqui considerados apresentam-se de forma transversal na literatura consultada, não ficando limitados a um autor específico, pelo contrário, são pontos comuns ao conjunto da teoria.

4.3.1 Uso da Informação pela Gestão

Na primeira categoria, os códigos empregados foram ‘informação como ferramenta de gestão’ e ‘mera disponibilização de informações’. Procurou-se verificar se as informações produzidas pelo monitoramento recebem o tratamento adequado e se sua utilização é intensiva ao ponto de permitir que se convertam em fonte para retroalimentação do programa, sejam auxílio na tomada de decisões e tornem-se conhecimento útil para aprimoramento das ações.

Pode-se detectar, por outro lado, que ocorre mero envio de informações para outras áreas, sem influência sobre a gestão, ou colaboração para o aperfeiçoamento das ações. Para tanto, foram analisadas as entrevistas aplicadas aos servidores da CGPES e da Comap, bem como relatórios de monitoramento e os planejamentos.

Nas entrevistas aplicadas à equipe da CGPES não há ocorrências indicativas de utilização das informações produzidas pelo monitoramento como ferramenta de gestão. Ao questionamento sobre o que embasa a aprovação ou a rejeição de um plano de trabalho do PAR, obtêm-se uma gama de respostas relacionadas com regras predefinidas com base em número de salas de aula, disponibilidade de orçamento, senso escolar ou em listagens

provenientes de outras áreas, como a Casa Civil. Os aspectos apontados como base para a tomada de decisão da gestão não recorrem às informações do monitoramento.

Dentre as entrevistas realizadas na Comap, encontram-se três ocorrências, em falas de um dos entrevistados, que tangenciam a questão em análise:

[...] com base nesse relatório a gente adota providências. Ou de orientação ou, em situações mais drásticas, de solicitação de rescisão e encaminhamento para uma tomada de contas especial, quando for o caso.

[...] com base na verificação de alguma inconformidade ou irregularidade dentro do que foi visitado lá a gente trabalha com orientações, às vezes a gente trabalha com pedido de providências e, na ausência de providências, às vezes, em situações mais drásticas, a gente tem que encaminhar isso pra (sic) uma rescisão ou tomada de contas especial.

*[...] recebeu uma demanda de órgão de controle, tratou, trabalhou, fez diligência, tal, não resolveu e com base nisso a gente encaminhou a informação [...] a gente encaminhou pra (sic) a CGPES, orientando a não prorrogação, então, assim, isso **não deixa de ser um monitoramento**. É menos em função da pouca demanda que a gente recebe desses órgãos de controle no que se refere a essas ações, mas também acontece. (E1)*

Ressalte-se que as falas do Entrevistado 1, acima, tratam de ações no âmbito da própria Comap, ou seja, não é propriamente a unidade gestora que utiliza as informações em suas decisões. Chama a atenção a terceira, no trecho em que se atribui o fato de haver poucas ações de acompanhamento à pouca demanda por órgãos de controle, o que denota certa condicionalidade em relação às provocações externas. Ainda assim, a referência a tais ações como monitoramento é hesitante, como demonstra o trecho em destaque.

Nos relatórios de monitoramento, as ocorrências do uso da informação como ferramenta de gestão são tênues, assim como nos planejamentos, em consonância com os resultados obtidos nas entrevistas. Os relatórios contemplam, em seus encaminhamentos, o envio à entidade monitorada para atendimento às orientações, que se limitam aos aspectos formais da execução dos recursos repassados. São comuns os seguintes trechos:

Fazer chegar cópia deste Relatório à:

1. Secretaria de Educação do Mato Grosso do Sul, para cumprimento das orientações indicadas no BLOCO IX, item 1.
2. Diretoria de Assistência a Programas Especiais, para conhecimento. (BRASIL, 2011c, p. 13).

Nos planejamentos, também se encontram algumas referências ao código em questão:

Durante a realização dos trabalhos de monitoramento, e após isso, com a produção do Relatório de acompanhamento, são transmitidas orientações sobre problemas diagnosticados e são colhidos subsídios com vistas à otimização das ações, intensificando o canal de comunicação entre os técnicos diretamente envolvidos com os convênios/programas nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação,

Coordenações Regionais de Ensino e Organismos Não Governamentais e o FNDE. (BRASIL, 2011, p. 2).

Em caso de já ter sido apresentada documentação referente à prestação de contas estas informações poderão ser utilizadas para subsidiar a identificação dos itens propostos na ação e o conseqüente cumprimento do objeto – execução física. Ressaltando que o foco não será a análise do mérito da documentação apresentada para prestação de contas, tendo em vista que a competência desta avaliação é da Coordenação de Prestação de Contas do FNDE. (BRASIL, 2012, p. 5).

Observa-se, tanto na entrevista, quanto nos relatórios e nos planejamentos, uma preocupação voltada para inconformidades ou irregularidades que podem levar a punições à entidade executora, como rescisão do convênio ou do termo de compromisso, instauração de tomada de contas especial ou negativa de prorrogação do instrumento de repasse. Porém, não se faz menção a uma prática consolidada de sistematização das informações para instrumentalizar a gestão.

O código ‘mera disponibilização de informações’ é aplicado, primeiramente, às entrevistas da CGPES, que é a área gestora. As afirmações a respeito dos relatórios recebidos são vagas, não deixando transparecer uma rotina consolidada e clara do que é feito com as informações, conforme se depreende dos trechos:

[...]sempre que a coordenação manda pra (sic) gente, a gente tenta até ler e verificar o que a gente pode, tem ações que não, que a gente não tem ação de imediato mas tenta pegar experiência e tentar melhorar o fluxo mais à frente. (E9, grifo nosso)

[...]eu falei [...] que era pra (sic) gente e conversar, o fluxo e isso não foi feito ainda porque nós, foi mandado um arquivo, [...], mas eu falei com o Júlio da necessidade, quando eu fui fazer o mapeamento dos nossos processos, da gente ter um fluxo mais bem definido. Isso ainda não foi feito [...]. (E1)

[...] E aí, quando eu assumi, são poucos, mas geralmente a gente faz anexação desses documentos, desses relatórios, dentro do próprio Simec, pro (sic) momento da prestação de contas, ou enquanto ele ainda está executando, a gente ter conhecimento de como está o procedimento. (E10)

Depreende-se, das falas, que não há prática estabelecida de utilização, por parte da equipe gestora, das informações repassadas por meio dos relatórios. Ao fazer referência à anexação destes documentos no sistema, o entrevistado aponta como finalidade subsidiar a prestação de contas. Vale ressaltar que o momento de prestar contas ocorre após o encerramento da vigência do instrumento de repasse, ou seja, quando não está em execução, não havendo qualquer oportunidade para correção de rumos ou ajustes. Em uma abordagem mais ampla, vê-se que não há desdobramentos na condução do programa, em consequência dos achados do monitoramento.

Nas entrevistas da Comap, são encontradas vinte e quatro ocorrências de colocações que denotam ‘mera disponibilização de informações’, como as que são transcritas a seguir: “*Bom, acho que é passado pro (sic) setor responsável, só acompanho até aí, não sei realmente pra (sic) onde vai.*” (E5) Aqui, percebe-se um desconhecimento, por parte do técnico, a respeito do que acontece com as informações que são repassadas para outras áreas, indicando pouca fixação e assimilação dos procedimentos realizados, sobretudo os que são realizados além das visitas *in loco*.

[...]eu acho até que é um ponto que a gente tem que melhorar, é que não é feito o acompanhamento da correção daquilo que a gente aponta como uma irregularidade ou uma pendência que o município tem que corrigir, a gente encaminha pra (sic) coordenação [...] só que eu acredito que não é feito esse acompanhamento e a atuação junto ao município para que ele corrija. (E4)

[...]a diretoria, se assim entender, dá os encaminhamentos necessários, que é notificar o município daquele trabalho que foi realizado, encaminhar também cópia desse relatório pros (sic) setores específicos do FNDE, tais como a coordenação de prestação de contas ou, também, se for o caso, a auditoria, dependendo da situação que for encontrada pelos técnicos. (E2)

*[...] De uma certa forma, você, quando você vai lá e você percebe que aquela ação, projeto, não está atendendo ao que ele foi proposto é um tanto decepcionante. [...] eu digo em relação a esse termo que a gente fez agora, sobre **tablet**, como é que eles fazem uma pesquisa pra (sic) se colocar um termo num estado que não tem uma internet pra (sic) atender a demanda que foi criado?*

[...]É mandado (sic) cópia para a SEDUC ou prefeituras, porém, aqui no FNDE, eu realmente não sei qual é o destino que se dá a um relatório desse que a gente vai atrás, colhe informações, não é fácil [...] eu acredito que não há a devida atenção que se deveria ter pra (sic) pessoas que se disponibilizam a deixar suas casas, suas famílias e ir atrás de procurar saber qual realmente é a realidade lá fora. (E8, grifo nosso)

Os entrevistados demonstram, em algumas falas, certo sentimento de frustração por não haver o tratamento devido das informações obtidas pelo monitoramento, bem como baixa expectativa de que a situação venha a ser diferente. As correções mencionadas são sempre no escopo da execução em nível local, pela entidade executora municipal, não havendo referências a correções nos rumos do programa pela gestão em âmbito federal, embora essa necessidade seja clara, a exemplo do trecho destacado na fala do Entrevistado 8.

Em outros trechos, nota-se que não há uma aplicação rápida e efetiva dos apontamentos do relatório:

[...] Muitas vezes, como eu acabei de falar, eu acredito que é pelo tratamento que é dado no relatório, porque o relatório, às vezes, ele é confeccionado com uma certa urgência, mas os trâmites dentro da própria coordenação atrapalha (sic) a aplicação desses resultados, então, depois da visita de monitoramento, o que mais acontece assim de resultado mesmo e só o relatório. Que muitas vezes os

apontamentos do relatório eles não se tornam uma realidade junto ao órgão, ou à entidade executora. Não, não dá prosseguimento. (E6).

Da análise, depreende-se que o tratamento dado à informação gerada pelo monitoramento aproxima-se muito mais da mera disponibilização. Não se observa uma rotina de compilação de dados que produza informação disponível e útil para a área gestora para que ela aja tempestivamente na condução das ações. Não são frequentes referências aos possíveis desdobramentos em face dos problemas detectados e registrados em relatórios, com exceção do que se refere às questões formais de execução financeira.

4.3.2 Sistemas

Os autores que embasam esta categoria, no modelo teórico, alertam para a falta de integração de informações e propõe a criação de sistemas que obedeçam aos princípios de conectividade, totalidade e integração, com o objetivo de converter os dados recolhidos em informação útil para a implementação dos programas. Nesta categoria, os códigos definidos são ‘integração’ e ‘dispersão’, para analisar o tratamento das informações do monitoramento o PAR mediante o uso de sistemas. Serão objetos de análise as entrevistas e os planejamentos de monitoramento.

Neste ponto, é importante acrescentar que o PAR teve seus registros em sistema informatizado a partir da instituição dos termos de compromisso para a formalização das ações e dos repasses de recursos, em 2012. Até então, eram formalizados convênios em processos físicos, em papel e eventuais registros em sistema ocorriam internamente ao órgão, no Sistema de Assistência a Projetos Educacionais (Sape), uma vez que o FNDE não utiliza o Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv), consoante explicitado e justificado pela Nota Técnica nº 1/2008 – FNDE/MEC.

Cumprido esclarecer que, no Siconv, são registrados todos os atos relativos à operacionalização das transferências de recursos federais a outros entes públicos ou a entidades privadas, para a execução de políticas públicas, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria. As informações são abertas à consulta pública, possibilitando o acompanhamento pela sociedade, com o que se espera ter menos custos, obter mais agilidade e maior transparência (BRASIL, 2014a).

O não uso do Siconv, portanto, pode se apresentar como desvantagem, uma vez que nele ficariam agregados muitos registros sobre todo o ciclo de vida dos instrumentos de

repassa, tais como certames licitatórios, contratos, transferências de valores e empresas contratadas.

Nas entrevistas realizadas com os servidores da CGPES, encontra-se apenas uma ocorrência ao uso de sistema, mas não objetivamente para tratamento da informação e mais no sentido de guardá-la: “[...] geralmente a gente faz anexação desses documentos, desses relatórios, dentro do próprio Simec, **pro (sic) momento da prestação de contas**, ou enquanto ele ainda está executando, a gente tem conhecimento de como está o procedimento.” (E10)

Nas entrevistas aos servidores da Comap, encontram-se algumas referências significativas para a análise: “[...] dificilmente acontece uma segunda [visita] ou mesmo o acompanhamento daqui do FNDE, no caso, via sistema” (E6), “É, infelizmente, porque a gente não tem um sistema né (sic), aprimorado como o de obras pra (sic) fazer um monitoramento à distância [...]” (E4), “[...] a gente tem uma dificuldade grande, porque não existe um campo dentro do sistema onde a gente pode inserir esses relatórios” (E1).

Também são observadas alusões aos sistemas como fonte de informações para elaboração dos planejamentos e das visitas, no ponto em que os entrevistados relataram como são definidos os respectivos procedimentos. O uso de acordo com os princípios estabelecidos na literatura, com vistas à provisão de informações e conhecimento úteis para a implementação, para emprego imediato e efetivo no desenho, gestão e aprimoramento do programa, não é claramente exposto nas entrevistas.

Esta mesma constatação foi feita ao se analisarem os planejamentos. A utilização de sistemas de informação é restrita aos sistemas de apoio do FNDE, para a confecção do documento em que são planejados os roteiros de visitas *in loco*.

Partindo-se da tabela anteriormente citada, realizou-se um filtro nos dados obtidos, juntamente com pesquisas no Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais – SAPE, e no Sistema Integrado de Gestão Financeira – SIGEF, mediante o que se obteve o conjunto de convênios relacionados que são passíveis de monitoramento pela COMAP, denominado de Universo de Trabalho. (BRASIL, 2011, p. 4)

O ciclo de monitoramento se inicia com o processo de seleção do universo de trabalho por meio do Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais - SAPE. Após a definição deste universo de trabalho, procede-se ao planejamento com vistas à elaboração de roteiros prioritários de monitoramento realizados semestralmente. (BRASIL, 2012, p. 3)

Os sistemas, quando mencionados, figuram como repositório de dados, a exemplo das referências à inserção dos relatórios no Simec, ou como fonte à qual se recorre para embasar a própria atividade do monitoramento, na elaboração dos planejamentos. Não se verifica um sistema que integre todo o ciclo do programa.

Importa observar que os códigos aqui utilizados não foram localizados nos relatórios de monitoramento, por meio de referências ao uso de sistemas, seja para indicar algum tipo de acompanhamento das ações realizado pela equipe técnica do FNDE, seja para inserção das informações colhidas na visita, ou do próprio relatório.

A análise evidencia uma tendência à dispersão no tratamento da informação mediante a utilização de sistemas, em contraposição à integração proposta por Brasileiro (2012) e Jannuzzi (2013). São mencionados diversos sistemas e, em cada um deles, se encontra armazenado um tipo de informação. Mesmo com a mudança no tipo de instrumento de repasse, de convênio em papel para termo de compromisso elaborado no Simec, não ocorre alteração quanto ao modo de acompanhamento. Tal fato se mostra uma contradição, pois não se leva em conta a natureza do sistema, cujo nome já expressa integração entre monitoramento, execução e controle.

Deixa de ser explorada uma possível oportunidade para que as ferramentas tecnológicas e informacionais sejam introduzidas de modo mais efetivo, abrindo mão de acrescentar às funções de registro e consulta de dados a funcionalidade de monitoramento. Verifica-se pouco aproveitamento da tecnologia para propiciar a provisão tempestiva de informações para uso imediato pela gestão, de forma integrada e conectada, que permita a disseminação de conhecimento sobre o programa e culmine no aperfeiçoamento das ações.

4.3.3 Indicadores

Nesta categoria, o monitoramento dos convênios e termos de compromisso do PAR é analisado com ênfase no emprego de indicadores, cuja importância é ressaltada por Rezende (2013) e Jannuzzi (2005), na qualidade de elementos centrais na definição de uma estratégia de monitoramento. Ademais, indicadores são fonte de informação estruturada, permitem antecipar tendências quanto ao andamento do programa, assim como podem respaldar o monitoramento e a avaliação, devendo, para isso, apresentar propriedades desejáveis para sua legitimação.

Esta análise se baseia no apelo existente, na etapa de implementação e execução dos programas, por indicadores em que sobressaiam duas propriedades: ‘sensibilidade e especificidade’ e, sobretudo, ‘periodicidade’, as quais foram definidas como códigos de análise, com base em Jannuzzi (2005). Sensibilidade e especificidade dizem respeito à capacidade do indicador de permitir rápida avaliação dos efeitos de uma intervenção, por meio de medidas específicas e sensíveis às ações previstas. A periodicidade está relacionada à regularidade no levantamento do indicador.

Nas entrevistas, as ocorrências desse código, diretamente, foram:

*[...] o próprio monitoramento é quem **traria indicadores** pra (sic) justamente melhorar o repasse de recursos, melhorar as ações, melhorar muitos outros itens, digamos assim, que fosse, no final, dar um resultado melhor até no programa como um todo. (E6, grifo nosso)*

[...] pelo que a gente verifica, vocês [...] verifica (sic) questão de armazenamento, situações de armazenamento, de distribuição diferente do previsto, a questão do patrimônio. A partir disso a gente tenta colocar no sistema alguns indicadores, alguns campos para que a gente consiga, a partir daí, tentar melhorar a gestão, tentar melhorar, colocar algumas obrigatoriedades. (E9)

Na primeira fala, transparece a ideia de que o monitoramento não está embasado em indicadores, ou que seu uso não é feito de forma consciente, proposital. Outra impressão marcante é a de que ele não contribui para a melhoria da execução do programa, tampouco para os resultados. Na segunda fala, o emprego da palavra ‘indicadores’ parece estar relacionado a condicionantes, o que é reforçado pelo uso da palavra ‘obrigatoriedades’, ao final.

Em outro ponto, ao tratar da elaboração dos planejamentos, um dos entrevistados fez referência a percentual de execução como condição para escolha de um convênio ou termo de compromisso para receber a visita da equipe técnica. A medida, portanto, é verificada anteriormente à ação de monitoramento, tornando-se uma condição para que ela ocorra.

Nos relatórios, são apresentados os percentuais de recursos executados, os quais, ainda que não sejam assim identificados, são indicadores relativos à execução financeira. Também é frequente o registro de quantitativos de itens adquiridos e respectivos valores, mas não são apresentados na forma de medidas estruturadas para uso pela gestão. Assim, o monitoramento não explora o uso de indicadores, o que leva, conseqüentemente, à ausência dos códigos ‘periodicidade’, ‘sensibilidade e especificidade’. Verifica-se que são acrescentadas referências sobre aspectos formais e legais da execução financeira e sobre a execução física, em sua maior parte.

Considerando as evidências, verifica-se que o monitoramento não está embasado no acompanhamento de indicadores sensíveis e específicos, uma vez que os dados colhidos não são apresentados na forma de medidas que permitam uma rápida avaliação da execução. A periodicidade, conseqüentemente, está comprometida, ainda mais pelo fato de que a ação se realiza esporadicamente, ou apenas uma vez ao longo da vigência dos instrumentos de repasse, conforme já foi explicitado na subseção 5.1.2 Rito Burocrático.

4.4 Análise das Evidências: Contribuições

A teoria propõe que o monitoramento deve prover informação chave, conhecimento para o aprimoramento do programa, possibilitando alcance de melhores resultados. Nesta subseção, são discutidos os resultados da análise relativa às contribuições do monitoramento para a execução dos convênios e termos de compromisso firmados no âmbito do PAR. Para tanto, define-se a categoria, ‘aprendizado’, cujos códigos de análise são ‘desvios durante a execução’, ‘auxílio ao processo de gestão’ e ‘disseminação’, definidos a partir das proposições de Cohen e Franco (2007) e Jannuzzi (2013).

Nesta categoria, o código ‘desvios durante a execução’ está relacionado à identificação de problemas ocorridos durante a execução, em tempo hábil para ajustes e correções nos rumos do programa, evitando desperdício de recursos ou fracassos, se forem sanados. O ‘auxílio ao processo de gestão’ refere-se ao provimento de informações suficientes e tempestivas aos gestores sobre a adequação do desenho do programa aos seus objetivos. Por sua vez, ‘disseminação’ relaciona-se tanto a fazer chegar esse conhecimento à gestão e ao executor na ponta, quanto à garantia de transparência e provisão de evidências do mérito e da efetividade do programa.

4.4.1 Desvios Durante a Execução

A aplicação do código ‘desvios durante a execução’ evidencia que o monitoramento aponta impropriedades na execução dos instrumentos de repasse, conforme se vê em algumas falas dos entrevistados:

[...] tudo que vocês devolvem pra (sic) gente que é fruto do monitoramento e que, geralmente, aponta algum problema de execução, algum problema no uso do recurso também, [...] mesmo que seja uma coisa muito pontual, ah, um problema em um município, geralmente isso reflete a maioria dos problemas em todos os municípios [...] é fundamental para a gente conhecer os problemas da ponta, mas seria assim, muito melhor se a gente tivesse uma relação mais próxima [...]. (E10).

Elabora os relatórios e, com base nisso, a gente, com base na verificação de alguma inconformidade ou irregularidade dentro do que foi visitado lá a gente trabalha com orientações, às vezes a gente trabalha com pedido de providências [...]. (E1).

[...] relatório de monitoramento, onde constam todos os apontamentos, seja de boa execução ou daquilo eu se encontra pendente, necessita de correção e aí é dado encaminhamento à diretoria pra (sic) conhecimento e posterior encaminhamento ao município pra (sic) correção ou ciência de tudo aquilo que foi observado. (E4).

Verifica-se que os registros dos relatórios corroboram a detecção de incorreções pelo monitoramento. As constatações contidas nestes documentos, assim como os relatos das visitas às escolas, são úteis em apontar problemas enfrentados durante a execução,

culminando em orientações e encaminhamentos para a tomada de providências por parte dos executores.

São frequentes, nos relatórios, falta de identificação de notas fiscais, não apresentação de documentos relativos à execução, desvio dos itens adquiridos para unidades não previstas no convênio ou termo de compromisso, ou utilização inadequada dos mesmos. Assim, são feitos encaminhamentos no sentido de ajustar a conduta da entidade.

1.2. CONSTATAÇÕES

- 1.2.1. Processo não instruído numeração, folhas de fax (documentação de comprovação dos vencedores do pregão);
- 1.2.2. Falta de identificação do órgão concedente e do Programa/Convênio nas Notas Fiscais;
- 1.2.3. Não houve depósito da parcela referente à contrapartida do convênio por parte da conveniente; e
- 1.2.4. Aquisição de itens em desacordo com as descrições e/ou valores estabelecidos no Plano de Trabalho. (BRASIL, 2011d)

2. CONSTATAÇÕES

- 2.1. Falta de identificação do Termo de Compromisso nas Notas Fiscais;
- 2.2. Os equipamentos/mobiliário não estão identificados com número de patrimônio, bem como não há controle do número de produtos que foram distribuídos nas escolas, visto que não há Termos de Entrega e Guarda de Bens;
- 2.3. A documentação encontra-se em um volume, em conjunto com outros documentos relativos a outros convênios, sem numeração de páginas, com algumas peças faltando, tais como atas e contratos;
- 2.4. As quantidades informadas como pagas (até a data do acompanhamento) foram verificadas nas notas fiscais e extratos entregues;
- 2.5. Falta de numeração própria em contrato, constando apenas que o contrato é relativo a determinado pregão;
- 2.6. Numeração de alguns contratos igual.
- 2.7. No extrato bancário, foi detectada em 14/12/2012 uma Transferência on line no valor de R\$ 7.925,62 para a Conta Corrente nº 3.402-9, agência 3344-8, em nome de PORTO SEG CIA. O município apresentou, via e-mail, posteriormente à visita das técnicas do FNDE ao município, o comprovante de transferência e justificou como sendo relativo ao pagamento de seguro de veículo, bem como apresentou cópias de propostas de seguro nesse valor. A apólice não estava disponível no momento. (BRASIL, 2013b).

Nos planejamentos, também se observa a intenção de se identificar problemas durante o acompanhamento realizado nas visitas e, conseqüentemente, a transmissão de orientações no sentido de melhorar a execução.

Durante a realização dos trabalhos de monitoramento, e após isso, com a elaboração do Relatório de Acompanhamento, são transmitidas orientações sobre problemas diagnosticados e são colhidos subsídios com vistas à otimização das ações, intensificando o canal de comunicação entre o FNDE e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Coordenações Regionais de Ensino e Organismos Não Governamentais. (BRASIL, 2012, p. 2).

Da análise, depreende-se que a ação de monitoramento em estudo traz apontamentos indicativos de desvios na execução dos instrumentos de repasse, o que pode

contribuir para que a gestão promova correções. No entanto, a limitação destes apontamentos aos aspectos físico e financeiro pode restringir uma visão holística sobre o desenrolar do programa, cerceando a percepção do mérito e da efetividade, ou de outras situações que necessitem de correção. Neste aspecto, o aprendizado proporcionado pode ser comprometido.

4.4.2 Auxílio ao Processo de Gestão

Este código é aplicado para investigar se monitoramento estudado auxilia os gestores a verificar a adequação do desenho do programa aos seus objetivos. Um desenho adequado contribui para a otimização das ações, tornando-as mais efetivas para o alcance das metas propostas, devendo ser perseguido por meio de contínua revisão. Para isso, são necessárias ações, por parte das equipes de acompanhamento e de gestão, no sentido de prover evidências e de utilizá-las como propulsoras do aprendizado.

As entrevistas não trouxeram elementos que demonstrassem preocupação em identificar possíveis inadequações no desenho do programa. Na fala a seguir, os entrevistados E6 e E2 se referem à distribuição de recursos por meio do programa, apontando possíveis falhas que, embora detectadas, não são corrigidas:

[...]. Ver a capacidade, às vezes, que o município ou a entidade tem de executar o recurso, muito embora isso não seja muito levado em conta, porque a gente conhece “N” instituições que não são competentes para executar o recurso e, no entanto, elas recebem isso [o recurso] sem o menor critério. (E6).

O que a gente já percebeu em alguns monitoramentos foi justamente que esses municípios muitas vezes eles fazem diagnósticos ou planejamentos que não condizem com a realidade e acaba que o recurso que é repassado é a maior. Então muitos daqueles equipamentos ou mobiliários acabam ficando no almoxarifado por algum tempo para ser utilizado num momento oportuno.(E2)

Ao afirmar que, mesmo sem condições de executar o recurso recebido, há instituições que continuam a receber, “sem o menor critério”, o entrevistado deixa transparecer que o desenho do programa não prevê condicionantes para a liberação de verbas, ou, se as prevê, não dispõe de mecanismos que obriguem ao seu atendimento. No segundo trecho, é expressa a possibilidade de erros no planejamento do programa que oportunizam prejuízos em sua execução.

Em outra entrevista, tem-se o seguinte:

[...]A partir disso, a gente tenta colocar no sistema alguns indicadores, alguns campos para que a gente consiga, a partir daí, tentar melhorar a gestão, tentar melhorar, colocar algumas obrigadoriedades. Até de um tempo pra (sic), depois de alguns acompanhamentos que vocês fizeram, também a gente pede foto, pede nota fiscal mais forte [...]. (E9).

Aqui, podem ser encontrados indícios de mudanças ocorridas nos procedimentos da área gestora em decorrência da contribuição do monitoramento. Contudo, a preocupação com a adequação do desenho do programa aos objetivos não fica evidente.

4.4.3 Disseminação de Conhecimento

Este código é aplicado para analisar os dados, em busca de verificar se o monitoramento em estudo contribui para o aprimoramento do PAR, proporcionando aprendizado por meio da disseminação da informação por ele produzida.

As entrevistas demonstram que há pouca preocupação em fazer com que o conhecimento sobre o programa extrapole os limites do órgão e alcance outros públicos, sejam eles interessados na execução como beneficiários diretos, ou em potencial, da ação, ou na qualidade de contribuintes. Não há registro da disponibilização das informações à coletividade, para conferir transparência sobre o processo de implementação.

O envio dos relatórios ocorre somente a outras áreas do FNDE e às entidades visitadas e o registro de inserção no Simec é feito para subsidiar a prestação de contas” *mas geralmente a gente faz anexação desses documentos, desses relatórios, dentro do próprio SIMEC, pro momento da prestação de contas, ou enquanto ele ainda está executando a gente ter conhecimento de como está o procedimento.*” (E10).

A afirmação “A gente faz um relatório sobre tudo que foi feito lá no município, a gente pega toda a documentação, anexa e é isso” (E5) é representativa deste ponto. Ao questionamento a respeito do recebimento, pela Comap, de retorno das entidades ou das outras equipes do FNDE sobre os encaminhamentos do relatório, se tem a seguinte resposta:

Nunca. [...]. Até porque a gente não encaminha pedindo, a gente só encaminha pra (sic) conhecimento e providências que eles entenderem cabíveis, por ser uma atribuição deles, entendeu? A gente nunca pediu retorno nesse sentido. (Entrevistado 1 - Comap).

Os trechos a seguir também são indicativas de pouca disseminação de conhecimento, com poucos reflexos no aprendizado sobre o programa, embora isso pudesse ocorrer, se houvesse o devido tratamento à informação produzida:

[...]a gente recebia em papel e fazia, tem uma pasta em que eles estavam guardados. Arquivados. A gente sabe que houve, logo que eu fiz essa transição, que eu entrei tinha havido uma passagem de vocês de uma grande quantidade de relatórios em formato digital. Que eu já desconheço como é que foi o procedimento com ele.

[...]mesmo que seja uma coisa muito pontual, ah, um problema em um município, geralmente isso reflete a maioria dos problemas em todos os municípios [...] é

fundamental para a gente conhecer os problemas da ponta, mas seria assim, muito melhor se a gente tivesse uma relação mais próxima [...] se a gente tivesse um retorno maior, pra (sic) gente conhecer as condições seria muito melhor, e se a gente tivesse esse diálogo [...] eu acho que é fundamental a contribuição, mas a gente tinha que se aproximar mais. (E10)

O primeiro trecho em negrito, que fala sobre a identificação de problemas, pode ser indicativa de que os relatórios podem trazer questões importantes e que subsidiam a produção de conhecimento sobre o programa e para ele, ou seja, que se tornem lições a serem aplicadas à sua condução. Contudo, não foi mencionada uma rotina de comunicação entre as áreas para a produção deste conhecimento, pelo contrário, o entrevistado expressa uma necessidade maior de diálogo e aproximação.

Nota-se, nos demais trechos em destaque, que existe a necessidade de entrosamento entre as áreas, de uma comunicação mais estreita, com uma troca maior de informações. As falas “se a gente tivesse esse diálogo” e “a gente tinha que se aproximar mais” denotam a relação distante que a unidade de monitoramento tem com a instância gestora.

Esta relação também pode ser percebida no diagrama contido nos planejamentos, que representa o ciclo do monitoramento. Ele aparece após uma explanação a respeito das visitas *in loco* e da composição das equipes técnicas:



Fonte: Brasil, 2012

Figura 10 - Diagrama que Ilustra o Ciclo do Monitoramento no Planejamento

O diagrama não posiciona o monitoramento no ciclo de vida do programa, deixando margem ao entendimento de que se trata de uma atividade isolada, que ocorre independentemente, o que não deve ser confundido com autonomia. Da frase “O ciclo de

monitoramento se inicia com o processo de seleção do universo de trabalho [...]” (BRASIL, 2012, p. 3), depreende-se que, após o relatório, de acordo com a figura nº 10, se inicia outro ciclo com a apreciação e seleção do universo de trabalho.

As afirmações da Comap a respeito do andamento dos encaminhamentos registrados nos relatórios confirmam as impressões relatadas. Ocorre uma demora, um lapso temporal considerável entre a realização da visita, a produção do relatório e a comunicação a respeito das orientações a serem cumpridas à entidade monitorada. Foi apontado um período de três meses, aproximadamente, até que o relatório seja concluído, com todas as assinaturas, para envio às instâncias executoras.

Nesse ínterim, podem surgir fatos que eventualmente causem prejuízos à execução dos instrumentos de repasse, . A demora em conhecer tais eventos inviabilizaria sua correção, comprometendo o alcance dos resultados esperados. Assim, verifica-se que a disseminação de informações é incipiente, contribuindo de maneira superficial para a produção de aprendizado, não somente para o PAR, mas também que possa ser replicado para outras ações governamentais.

4.5 Aplicação do Quadro Teórico Proposto à Análise do Monitoramento dos Instrumentos de Repasse de Recursos do PAR

Observa-se que os resultados da análise apresentam uma configuração da ação de monitoramento que pouco corresponde ao quadro construído sob as bases teóricas, seja pela ausência de elementos, seja pela forma esparsa como alguns deles se fazem presentes.

É importante destacar que o quadro teórico proposto não esgota todas as questões e necessidades que envolvem a atividade de monitorar uma ação pública. A intenção é utilizar-se de um padrão, em busca de identificar pontos críticos a serem ajustados para maior efetividade das ações, mas também possíveis exemplos que possam ser replicados.

O monitoramento estudado se mostra mais voltado para os aspectos físicos e financeiros do programa, limitando-se a ações presenciais isoladas, que caracterizam o rito burocrático, em contraposição ao ideal de um acompanhamento sistemático, constante e durante todo o processo de execução.

Outro ponto crítico identificado, que é reflexo da falta de um acordo institucional sobre o tema, é a posição verticalizada da unidade de monitoramento em relação à instância gestora, de acordo com o organograma da Digap, inserido no item 4.2.1. Esta situação se mostra um entrave à criação de uma cultura de monitoramento, torna a Comap submissa em

relação à gestão, por conseguinte, sem autonomia para exercer suas atividades e suscetível a interesses diversos que podem sobrepujá-la.

Neste viés, a falta de um entendimento acerca do assunto, em nível organizacional, acaba por alijar a atividade, como um apêndice do programa, tornando-o não essencial, algo que pode ou não ser realizado. Esta concepção vai de encontro ao pressuposto de que tal atividade faz parte e deve ser realizada em toda e qualquer etapa do ciclo de vida das políticas públicas.

A posição hierárquica da Comap, a sobreposição de atividades na coordenação e a falta de monitoramento por sistema informatizado indicam que o processo de institucionalização do monitoramento é frágil, não há demonstrações convincentes do estabelecimento de uma cultura desta atividade na unidade estudada. As ações se limitam às checagens presenciais e outras que porventura venham a ocorrer são quase acidentais, dependem de provocações de órgãos externos, como a Controladoria-Geral da União (CGU), atualmente, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC).

O tratamento que é dado à informação também está distante do ideal de sistemas integrados, com indicadores precisos, que instrumentalizem a gestão cotidiana e intensivamente. Ao contrário, o que se observa é que não se construíram indicadores que sirvam de medida para o desenvolvimento das ações, os dados não recebem tratamento, permanecendo em estado bruto.

Os sistemas figuram muito mais como repositórios, utilizados para consulta ao se elaborar o planejamento e respostas a órgãos de controle. Ainda assim, não se tem clareza ou evidências de que os relatórios produzidos pela equipe técnica que realiza as visitas *in loco* sejam integrados ao Simec ou qualquer outro sistema, ou que haja registro das informações no sistema. Isto significa que o produto do monitoramento não é agregado ao sistema de gestão do programa, inexistindo uma rotina estabelecida que viabilize, de forma fácil e rápida, a disponibilização das informações às áreas envolvidas com o PAR. Ao contrário, o que se observa é o envio apenas em papel, como verificado na análise.

Não se pratica um monitoramento à distância, por via informatizada, mesmo diante das opções disponíveis no órgão, entre as quais está o Simec, cujas potencialidades, no caso do PAR, são parcialmente exploradas. Isto porque o sistema é utilizado somente para registro do diagnóstico, formalização dos termos de compromisso e inserção de documentos.

Por outro lado, a ação realizada é, essencialmente, presencial, o que se mostra insuficiente para dar conta de acompanhar o andamento do programa, devido às limitações

evidenciadas na análise, relativas à localização, condições de deslocamento e de hospedagem, bem como os valores dos instrumentos de repasse.

A análise mostra, ainda, que as contribuições estão concentradas em apontamentos de desvios ocorridos durante a execução relacionados aos aspectos formais e administrativos. Não se encontra, no rol das práticas verificadas nos planejamentos, nos relatórios, ou nas entrevistas, o reconhecimento de falhas de outra natureza que não sejam o uso do montante repassado e as formalidades administrativas. Embora se verifique necessidade de ajustes nas ações e no desenho do programa, não se observa a contribuição do monitoramento neste sentido, o que prejudica o pleno alcance dos objetivos.

A disseminação das informações é insatisfatória, devido à descontinuidade de procedimentos internos ao FNDE no envio dos relatórios e sua real utilização pela esfera gestora, assim como pelo interstício verificado entre a realização da visita e o envio do relatório às entidades executoras e às demais equipes interessadas, para providências e correções de conduta.

Não pode ser identificada, na análise, a prática de se dar publicidade aos resultados, o que pode comprometer a transparência a respeito da ação governamental, além de cercear possível troca de experiências com outras áreas do órgão ou do setor público, o que enriqueceria o processo e ampliaria os horizontes do campo de estudos e da própria Comap.

Com base nas evidências, se levanta a necessidade de uma reestruturação na prática de monitoramento estudada, de modo que viabilize uma contribuição mais consistente para o aprimoramento do programa. Ainda que a perspectiva adotada seja a físico-financeira, conforme se expressa o regimento interno do FNDE, percebe-se que a falta de entrosamento entre as áreas gestora e de monitoramento, expressa claramente em entrevistas, e as falhas no prosseguimento das ações após a elaboração dos relatórios pelos técnicos poderiam comprometer a efetividade da ação e, conseqüentemente, para sua colaboração na execução do programa.

Deve-se considerar que, no escopo definido para sua realização, a atividade realizada pela Comap não se furta a cumprir seu papel. O que se argumenta, pois, é se esta abrangência pode estar demasiadamente limitada para as exigências que afloram no sentido de um aperfeiçoamento da ação pública, para que entregue serviços de forma satisfatória e corresponda às necessidades dos cidadãos contribuintes. Sem abrir mão dos aspectos físicos e financeiros, mas sem se restringir a eles, o monitoramento precisa amadurecer e ampliar seu espectro, incorporando a tecnologia em seu favor, de modo que sua prática seja mais efetiva.

CAPÍTULO V - CONCLUSÕES

Este trabalho procurou compreender como o monitoramento pode contribuir para o aperfeiçoamento do PAR, buscando identificar o tipo de monitoramento realizado pelo FNDE para a implementação do programa, no que se refere às ações de aquisição de mobiliário e equipamentos, de formação de profissionais e de gestão educacional, examinar se ele atende às determinações dos atos normativos, bem como averiguar se tem conseguido contribuir para o aperfeiçoamento das ações.

Para tanto, foi estudado o monitoramento empreendido pelo FNDE, no tocante às ações de aquisição de mobiliário, equipamentos, materiais pedagógicos, formação de profissionais da educação e gestão educacional, por meio da análise de entrevistas realizadas com servidores do órgão, de documentos e da legislação atinente ao programa e à autarquia.

A análise demonstrou que a ação praticada atua em sentido diverso da possibilidade de ampliar o escopo das contribuições por meio de uma atividade analítica, sistemática, conforme definido por Jannuzzi (2011). Centrado em práticas que visam aos aspectos físicos e financeiros, aproximando-se da auditoria e, por sua prática esporádica e pontual, constitui-se um rito burocrático, na definição de Cohen e Franco (2007), esquivando-se de realizar o acompanhamento contínuo, durante todo o ciclo do programa. Deixam, assim, de ser acrescentadas importantes informações, que poderiam colaborar para o fornecimento tempestivo de argumentos que embasariam a gestão do PAR.

Outro aspecto relevante é que a visão gerencial se estende ao desenho do monitoramento, visto que os valores repassados e executados são condições para que determinado instrumento integre os roteiros. Ainda que os problemas encontrados pelo monitoramento sejam comuns entre as entidades, conforme foi analisado e discutido no item 4.4.1, tal prática não encontra guarida na literatura estudada, além de impedir que outras situações sejam evidenciadas, com relação a montantes menores ou não executados.

No entanto, considerada a forma como a atividade se desenrola, com visitas *in loco*, torna-se inviável atingir todos os convênios e termos de compromisso, obrigando que seja feita a seleção, deixando de acompanhar a execução da maior parte dos instrumentos de repasse. Este aspecto ainda traz outros complicadores, que são as condições logísticas da região em que as entidades estão localizadas, pois muitas delas não dispõem de transporte e hospedagem para os técnicos. Mais uma vez, emerge a necessidade de que se realizem outras ações, além das checagens locais.

Ademais, a limitação aos convênios e termos de compromisso que apresentam execução financeira exclui a possibilidade de se conhecer as razões pelas quais os recursos não estão sendo empregados, no caso daqueles que receberam repasses, mas não utilizaram para o cumprimento dos objetivos propostos. Deste ponto advêm duas situações complicadoras: (1) não se cria oportunidade para orientar as entidades sobre o problema, ou para adoção de providências com vistas à agilidade das ações e suprimento das necessidades das redes escolares; (2) deixam de ser conhecidos os percalços que emperram a boa, regular e tempestiva utilização dos recursos públicos, o que poderia agregar conhecimento sobre o programa e para ele, com a possibilidade de criação de mecanismos facilitadores, passíveis de serem replicados, inclusive, para outros programas.

Na verdade, as ações presenciais deveriam ser norteadas pelos achados do monitoramento à distância, de modo a conhecer o contexto local, ter contato com o público-alvo do programa e adquirir maior capacidade de acompanhamento, conforme expresso por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006). Identificada uma dificuldade que não se consiga sanar remotamente, ou para promover comunicação e intercâmbio entre as entidades, ou mesmo para atestar o efetivo cumprimento das ações, poderia ser adotada a estratégia de verificação presencial.

É importante acrescentar que, da análise realizada, conclui-se que o monitoramento estudado não foge ao enfoque definido pelos atos normativos, mais especificamente, a Portaria nº 852/2009, que estabelece o regimento interno do FNDE e as atribuições da Comap. O que se discute é o fato de não ter havido qualquer modificação, ao longo do tempo, seja por força da necessidade emergente de se conferir mais efetividade à ação governamental, seja para atender às necessidades da gestão para aperfeiçoamento do programa, mesmo diante da existência de experiências já conhecidas, como é o caso do MDS.

Mantendo-se a estrutura tal como foi descrita neste estudo, com o foco nos aspectos físicos e financeiros, deixam de ser conhecidos outros aspectos relativos à implementação do PAR, à efetividade do programa, ao modo de operacionalização, ou de realização do diagnóstico, ainda que as constatações realizadas nas visitas às entidades executoras e às escolas demonstrem situações que precisam de atenção e tratamento.

A literatura é enfática com relação ao tratamento da informação, ao uso de sistemas informatizados e elaboração de indicadores para serem acompanhados sistematicamente, a exemplo de Jannuzzi (2005) e Rezende (2013). No entanto, tais situações não são evidentes na análise, o que caracteriza um direcionamento em sentido diverso, ou mesmo oposto, ao que deveria buscar.

Ao contrário, o que se percebe é o uso de tecnologia para questões formais e armazenamento de dados e documentos, ficando muito aquém do desejado e necessário. Não obstante uso do Simec para a formalização dos termos de compromisso, o sistema não é plenamente explorado com o uso de um módulo de monitoramento a partir de indicadores, ou que retrate o andamento das ações.

A falha de comunicação entre as áreas gestora e a Comap, evidenciada na análise das entrevistas, é outro óbice a ser enfrentado. Nota-se a necessidade de aproximação entre as equipes, sobretudo no que tange às contribuições do monitoramento para o aprendizado em relação ao PAR. Jannuzzi (2011) aborda a importância de se buscar formas alternativas para troca regular de informação, o que, não necessariamente, passa pelo desenvolvimento de novas tecnologias. Ao serem apontados em tempo, os desvios na execução podem ser corrigidos, de forma a melhorar o andamento do programa. É de grande importância verificar se a ação foi concebida e desenhada em consonância com seus objetivos, o que pode ser detectado pelo monitoramento, para uso pela gestão.

Também se observa baixa priorização da atividade de monitorar, nas referências a respeito das ações desenvolvidas pela Comap, entre as quais está a elaboração de respostas para órgãos de controle sobre o andamento de ações estranhas ao seu raio de atuação, especificamente, as obras. Houve relato, inclusive, de serem poucas as demandas sobre as ações de mobiliário, equipamentos, formação de profissionais e gestão educacional que chegam para tratamento pela coordenação.

Essas atividades alheias à competência da coordenação representam forte concorrência com a sua atribuição, ou mesmo um desvio de finalidade. Porém, a consequência mais séria é o prejuízo em relação ao próprio monitoramento, que se estende à área gestora, pela falta de informações, ao programa, que deixa de ser aprimorado, e ao atendimento às necessidades dos cidadãos de maneira mais plena, satisfatória, pelo uso dos recursos com eficiência, eficácia e efetividade.

A posição da Comap na estrutura organizacional do FNDE é outro fator complicador, pois a hierarquia acaba por se impor, retirando autonomia para decidir sobre as ações, inclusive quanto aos desdobramentos do monitoramento junto às entidades executoras. A localização verticalizada se traduz em posição de subordinação da unidade, o que compromete sua atuação, pelo fato de estar dependente de instâncias superiores, para planejar e realizar suas atividades.

Não se pode deixar de falar na disseminação do conhecimento produzido pelo monitoramento, não somente internamente ao órgão, mas também para outras áreas do serviço

público e para a população. No âmbito do FNDE, o que se percebeu foi o envio de relatórios para a CGPES e outras áreas interessadas, sem, no entanto, haver um entendimento a respeito. Não se tem clareza sobre o que é feito com tais relatórios, exceto nos casos em que o objetivo é subsidiar a prestação de contas, ou para auxiliar em respostas para órgãos de controle.

A demora na finalização e encaminhamento dos relatórios é outro obstáculo a ser vencido. O prazo de aproximadamente três meses oportuniza que os desvios se tornem irreversíveis, ou que tomem proporções muito maiores, tornando-se óbice à efetividade do monitoramento. Tais fragilidades enfraquecem e limitam o aprendizado, como também dificultam a promoção de transparência sobre as ações governamentais e o emprego dos recursos públicos.

Tantas adversidades representam grandes empecilhos ao monitoramento e, conseqüentemente, às contribuições que poderiam dele advir. Torna-se imprescindível que seja conferido a esta atividade o grau de importância que ela tem para o sucesso da ação pública. Em tempos de recursos limitados e forte anseio por parte da população por uma prestação de serviços de boa qualidade, com eficiência no gasto e efetividade nos resultados, a gestão pública não pode prescindir de acompanhar todo o ciclo de vida de seus programas.

Para tal, é desejável que haja um acordo em torno do tema, com envolvimento da CGPES, da Cgimp e da Comap, mas também da gestão em nível da Digap e presidência do FNDE. Reconhecer o papel da unidade de monitoramento e da importância que a atividade tem para a implementação de programas e políticas públicas poderia ser um primeiro estágio em seu processo de institucionalização. Neste escopo, incluem-se o desenvolvimento de tecnologias, espaços de diálogo entre as partes, troca de experiências e informações, documentação de uma estrutura a ser adotada.

Este trabalho contribui no sentido de demonstrar que seria necessário reformular o monitoramento dos instrumentos de repasse do PAR, não obstante seja fiel ao que foi definido por força de normas. A forma como vem sendo realizado não se mostra suficiente para contribuir para o aprendizado do programa e não lança mão dos recursos informacionais disponíveis.

Embora o estudo tenha demonstrado que o propósito definido, por força normativa, tem sido seguido, ficou evidente o seu pequeno alcance, com relação tanto ao universo de recursos repassados, quanto à abrangência de suas constatações. Seria necessário desenvolver uma estratégia delineada com base na realidade e nas especificidades do PAR, que leve em conta o entendimento e a experiência dos envolvidos na gestão e no próprio monitoramento que já é realizado atualmente.

Descobrir as falhas é importante para que se possa reconhecê-las e encontrar os meios para superá-las. Assim, identificar o tipo de monitoramento realizado pelo FNDE para a implementação do PAR, no que se refere às ações de aquisição de mobiliário e equipamentos, de formação de profissionais e de gestão educacional permitiu encontrar características essencialmente de auditoria, com foco em aspectos físico-financeiros e sem a dinâmica necessária para um acompanhamento constante.

Em seguida, foi possível examinar se as determinações dos atos normativos são atendidas, assim como averiguar se o monitoramento tem conseguido contribuir para o aperfeiçoamento das ações do PAR. Conclui-se que, a despeito de atender as disposições legais, ele não traz contribuições, de forma plena, para o aprimoramento do programa, em virtude da forma como é realizado e de suas limitações.

No rol de limitações da pesquisa, encontra-se a não abordagem da avaliação, que, além de ser também uma atribuição da Comap, compõe o que a literatura denomina 'sistema de monitoramento e avaliação'. No entanto, avaliar é uma atividade complexa e envolve formação de juízo de valor sobre as ações e propor soluções sobre os problemas denotados pelo monitoramento, conforme Rezende (2013). Assim, por sua relevância, este ponto exige igual dedicação no levantamento de bases teóricas e em pesquisa, possivelmente em estudos futuros.

Outra limitação encontrada foi não ter sido possível entrevistar todos os servidores da Comap, seja por ausência motivada por licença médica prolongada, seja por resistência. Por estes motivos, dois servidores deixaram de ser entrevistados. Um terceiro limitador é o fato de não ter sido abordado o monitoramento das obras financiadas pelo PAR, visto ser uma abordagem muito diferente da adotada para as demais ações, contando com diversas estratégias, entre as quais, sistema informatizado. Inclusive, um estudo interessante poderia investigar os motivos pelos quais se deu tratamento tão diferente para ações de um mesmo programa, ou uma comparação entre as contribuições das duas formas de monitoramento.

Além das abordagens anteriores, outra sugestão para futuras pesquisas é o debate acerca da institucionalização do monitoramento nos órgãos públicos, tema que aparece em escritos de diversos autores do campo, a exemplo de Cavalcante e Nogueira (2010). Na mesma linha, pode ser proposto um estudo comparativo sobre os sistemas de monitoramento de dois ou mais órgãos federais, ou, ainda, sobre os sistemas nas demais instâncias de governo.

Do exposto, pode-se aduzir que monitoramento e avaliação da ação governamental compõem um campo de estudos que precisa ser mais explorado, pelo potencial de suas contribuições teóricas e práticas para o fortalecimento da ação governamental. As políticas públicas, para que atinjam seus objetivos, devem ser pautadas por eficiência, eficácia e efetividade, para as quais o monitoramento desempenha papel preponderante.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 225 p.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992. 192 p.

BRASIL. FNDE. Nota Técnica nº 1 FNDE/MEC. Brasília, 2008.

_____. FNDE. Planejamento de Monitoramento. Brasília, 2011.

_____. FNDE. Planejamento de Monitoramento. Brasília, 2012.

_____. FNDE. Planejamento de Monitoramento. Brasília, 2012a.

_____. FNDE. Planejamento de Monitoramento 1º Semestre, Brasília, 2013

_____. FNDE. Planejamento de Monitoramento 2º Semestre, Brasília, 2013a

_____. FNDE. Portaria nº 852, de 4 de setembro de 2009. Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 de setembro de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_852_040909.pdf>. Acesso em 15 Set. 2016.

_____. FNDE. Relatório de Gestão. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>>. Acesso em 15 Set. 2016.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 9. Brasília, 2011b.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 27. Brasília, 2011c.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 35. Brasília, 2011d.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 17. Brasília, 2012b.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 18. Brasília, 2012c.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 26. Brasília, 2012d.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 7. Brasília, 2013a.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 26. Brasília, 2013b.

_____. FNDE. Relatório de Monitoramento nº 41. Brasília, 2013c.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2008a. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004370.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de abril de 2007. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=25/04/2007>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 de março de 2012e. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em 15 Set. 2016.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm >. Acesso em 20 mai. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 5ª ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2014a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3ª ed. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

BRASILEIRO, C.E.A. **Estudo sobre a contribuição da gestão da informação para o monitoramento de políticas públicas**. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CAVALCANTE, P.; NOGUEIRA, R. Avaliação e monitoramento: institucionalização na gestão das políticas públicas no governo federal. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, 2010.

COHEN, F.; FRANCO, R. Política social. In: _____. **Gestão Social**: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais? Brasília: Enap, 2007. 292 p. cap. 2.

_____. Um sistema integrado de formulação, avaliação e monitoramento de programas e projetos para a gestão social. In: _____. **Gestão Social**: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais? Brasília: Enap, 2007. 292 p. anexo II.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296p.

DYE, T.R. *Policy Analysis*. In: _____. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall, 2002. 335 p.

_____. *Education: The Group Struggle*. In: _____. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall, 2002. 335 p.

FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-44, jan./fev. 2001.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, 2000. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 07 Set. 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

JANN, W.; WEGRICH, K. *The Theories of the Policy Cycle*. In: F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney. **Handbook of policy analysis**: theory, and methods. Boca Raton: CRC Press. 2007. 642 p.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, Brasília, n. 1, p. 36-65, jan./jun. 2011. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/revista-brasileira-de-avaliacao-e-monitoramento/arquivos/rbma-01-baixa.pdf/download>>. Acesso em 04 Set. 2015.

_____. P. M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, Brasília, n. 5, p. 4-27, jan./jun. 2013. Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/RBMAs/RBMA_5.pdf>. Acesso em 30 Ago. 2016.

_____. P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 36, jan./jul. 2011a. Disponível em: <<https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>>. Acesso em 04 Set. 2011.

_____. P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>>. Acesso em 12 Set. 2015

_____, P. M. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são¹. **Reflexões para Ibero-América**, Brasília, 2009, p. 101.

JENKINS, W. I. *Policy Analysis: A political and organizational perspective*. Londres: Martin Robertson, 1978. 305 p.

JENSEN, J.; RODGERS, R. Cumulating the intellectual gold of case study research. *Public Administration Review*, v. 61, n. 2, pp. 235-246, 2001.

LIMA, D.F.F. Sonia Ospina apresenta avaliação e resultados da gestão pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 3, p. 313-319, jul/set 2010.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas públicas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em 20 Nov. 2015.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 4-18, 2008.

MENDES, G. S. C. V.; DE SORDI, M. R. L. Metodologia de Avaliação de Implementação de Programas e Políticas Públicas. **Eccos**, São Paulo, n. 30, p. 93-111, jan./abr. 2013. Disponível em: < <http://search.proquest.com/openview/014221fd0df16d678ea7eb4f61d74c95/1?pq-origsite=gscholar>>. Acesso em 01 Jun. 2015.

MIGUEL, P. A. C. Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução. **Produção**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 216-229, jan/abr 2007.

OLLAIK, L.G. **A Implementação da Política Nacional de Museus e a Democratização de Acesso**: Estudo Comparativo de Três Instrumentos Governamentais. 2012. 248 f. Tese de Doutorado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=ollaik%2C+medeiros&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5. Acesso em 07 Set. 2011.

Programas/PAR. Apresentação. FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>>. Acesso em 10 Out. 2016.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e Avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância**: uma proposta metodológica. 2013. 177 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.(Org.) Políticas públicas. **Coletâneas. Volumes**, v. 1, 2006. Disponível em: <http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/150793/mod_resource/content/1/Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Teoria%20da%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em 12 Set. 2015.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** UNICAMP, 2000. Disponível em: < http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/150816/mod_resource/content/1/O%20Processo%20de%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 Jun. 2015.

SOUZA, C. Federalismo e políticas sociais no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 07 Set. 2011.

TREVISAN, A.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.529-550, 2008.

VAITSMAN, J; RODRIGUES, R.W.S; PAES-SOUSA, R. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. **Policy Papers**, n. 17, 2006.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**, Rio de JANEIRO, v. 20, n. 5, p 383-386, 2007.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos.** Brasília: Enap, 2014.159 p.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001. 205p.

APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTA COMAP**Data:****Hora:****Local:****Entrevistado:****Data de entrada no FNDE:****Data de lotação na unidade/na função em que ocupa:****Observações:**

1. Quais são as ações de monitoramento desenvolvidas pela Comap?
2. Quantos termos de compromisso ou convênios são monitorados? (Todos, percentual?)
3. Quais são as características dos termos de compromisso ou dos convênios escolhidos para serem monitorados? (A que condições eles devem atender?)
4. De que forma ocorre a escolha dos termos de compromisso ou dos convênios a serem monitorados?
5. Com que periodicidade, durante o período de execução, ocorre o monitoramento de um termo de compromisso ou convênio?
6. Que aspectos são verificados durante as visitas?
 - 6.1. Do planejamento;
 - 6.2. Da execução;
 - 6.3. Dos resultados.
7. Após a visita de monitoramento, o que acontece?
8. O que é feito com o relatório de monitoramento após sua elaboração, finalização e assinatura?

APÊNDICE B - PROTOCOLO DE ENTREVISTA CGPES**Data:****Hora:****Local:****Entrevistado:****Data de entrada no FNDE:****Data de lotação na unidade/na função em que ocupa:****Observações:**

1. O que embasa a tomada de decisão pela aprovação ou pela rejeição de um plano de trabalho do PAR apresentado por uma Secretaria de Educação?
2. A CGPES recebe os relatórios de monitoramento da Comap?
3. O monitoramento realizado pela Comap traz alguma contribuição para a gestão do PAR? Se traz, qual (quais)?