

3.5 PRODUTO TÉCNICO

A contribuição técnica atende a uma das exigências finais do curso do Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional e visa integrar a atuação prática aos estudos acadêmicos sobre as temáticas da pesquisa, buscando promover “ação transformadora em educação” (UnB, 2019).

Como servidora pública federal, constatei que a administração coleta as mais variadas informações sobre os programas que executa, mas não cuida de concentrar essas informações em um único canal que possa gerar informações estruturadas que sirvam para direcionar medidas tempestivas e efetivas para correção de fluxo ou revisão de ações de assistência técnica aos entes executores dos programas financiados pelo FNDE. Essa ocorrência se repete na execução do Programa Apoio a Novas Turmas e Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil.

Nos mais de 40 anos atuando na administração pública, percebi que o FNDE se dedica à execução de seu orçamento de forma a garantir aporte financeiro aos entes subnacionais para que não deixem de implementar as ações educacionais por morosidade ou ausência de assistência financeira. Dessa forma, com raríssimas exceções, deixa de repassar os recursos financeiros obedecendo aos cronogramas estabelecidos.

Contudo, após a liberação dos recursos, observa-se uma lacuna a ser preenchida por um monitoramento que acompanhe a execução dos programas pelos entes executores, alinhando a atuação da autarquia a sua missão institucional que não se resume aos repasses de recursos financeiros, uma vez que o FNDE avoca para si a assistência técnica a estados e municípios e Distrito Federal com o objetivo de garantir uma educação de qualidade a todos.

Nesse dever de prestar assistência técnica, pressupõe-se que haja o monitoramento das ações para direcionar as assistências técnicas de forma assertiva, promovendo a boa, regular e tempestiva aplicação dos recursos recebidos à conta dos programas da educação.

A produção de informações estruturadas que permitam a reflexão sobre os caminhos a serem adotados na consecução dos programas, certamente, é uma ferramenta essencial para avançar no sentido da assistência técnica.

No caso dos programas suplementares, a inexecução do expressivo valor nas contas correntes dos programas demonstram que existe a necessidade de analisar as causas e formular ações para o enfrentamento da questão.

Assim, entendeu-se pela pertinência da criação de um Painel de Informações Gerenciais da Execução dos Programas Suplementares, construído a partir de uma ferramenta que integre e concatene, em uma única base de dados, as informações e dados que hoje estão segmentados em vários sistemas informatizados (SAPE, SIMEC, SEI, SIGEF, SIAFI, SIGPC³⁰), bem como outros controles realizados pelas equipes técnicas do FNDE. Isso para possibilitar a extração de informações gerenciais, a partir de análises comparativas dos dados da execução dos programas suplementares, incluindo os de apoio à educação infantil, que contemplem os seguintes dados, conforme representação nas figuras 5 e 6:

- a) Percentual de execução dos recursos recebidos /recursos executados/ano do repasse (considerar a data de repasse dos recursos);
- b) Municípios com recursos em conta corrente sem execução há mais de 6 meses (data da liberação do recurso/data da última movimentação registrada na conta corrente);
- c) Solicitação de apoio técnico do FNDE ou MEC ou participação na assistência técnica promovida pelo FNDE pelo Programa FNDE em Ação (solicitações de esclarecimento enviadas pelos canais do FNDE: 0800, e-mails, contatos telefônicos, etc.; participação no Programa FNDE em Ação);
- d) Situação das prestações de contas (inadimplente, em análise, aprovada, parcialmente aprovada, não aprovada e inadimplente); e
- e) Atraso na liberação dos recursos pelo FNDE (data da abertura das turmas ou do estabelecimento/data da autorização para o repasse dos recursos pelo FNDE).

³⁰ Sistema de Gestão de Prestação de Contas é uma solução tecnológica criada para automatizar as etapas do dever constitucional de prestar contas, perpassando a constatação da obrigatoriedade de prestar contas, inserção dos dados da execução técnica e financeira pelas Entidades Executoras, verificação das informações do controle social, análise das informações prestadas, adoção das medidas de exceção, quando cabíveis, e inclusões de informações encaminhadas pelos órgãos de controle.

Apesar de nesta etapa o produto técnico contemplar apenas os programas de apoio à educação infantil, caso seja de interesse do FNDE, outras bases de dados poderão ser inseridas, abrangendo todos os programas suplementares.

A relevância deste produto técnico está aderente às narrativas que discutem a suficiência dos recursos aplicados na educação básica brasileira, afirmando que os investimentos são insuficientes *versus* a narrativa que defende a suficiência dos recursos investidos. Foca-se assim na necessidade de qualificar os executores para melhorar a educação.

Ainda que distintas, as alternativas apresentadas não são excludentes, pois os recursos parados nas contas correntes demonstram a inexecução dos recursos. Esse fato, numa rasa síntese, poderia apoiar a primeira narrativa, mas, aprofundada a investigação, provavelmente, seriam identificadas questões gerenciais que também impactam a execução dos programas educacionais. Dessa forma, o presente produto, longe de dirimir a polêmica, presta-se a informar sobre a execução e permitir a tomada de decisão pelos atores envolvidos.

Assim, o produto técnico foi delineado a partir da premissa de que o FNDE, na qualidade de executor da política pública, gestor dos recursos repassados para a educação básica, é o responsável pela assistência técnica aos municípios e pode contribuir com a melhoria dos programas a partir de uma atuação assertiva.

Em razão do exposto, o produto técnico se propõe a consolidar, num mesmo ambiente, os dados sobre a execução dos programas existentes no FNDE. Além disso, busca atender a alguns anseios apresentados nas entrevistas semiestruturadas, realizadas no escopo desta pesquisa, que têm como objetivo apresentar dados diagnósticos que possam contribuir para a aplicação tempestiva dos recursos financeiros repassados à conta dos Programas de Apoio a Novas Turmas e Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, executados pelos municípios brasileiros. E isso na expectativa de que o incremento das matrículas da educação infantil promova a boa e regular aplicação dos recursos financeiros que permanecem nas contas correntes dos municípios.

A proposta considerou que, para a melhoria da atuação da autarquia, é imprescindível que haja o monitoramento dos programas financiados, reforçando a importância da construção de uma ferramenta que oriente as decisões a serem tomadas. Sendo assim, traz ao FNDE condições de atuar e de sugerir ações aos entes subnacionais, respeitando as suas peculiaridades, que promovam a aplicação dos

recursos repassados à educação e, com isso, atenda aos objetivos para os quais os programas foram concebidos.

A ferramenta sugerida é o Painel de Monitoramento dos Programas Suplementares, o painel tipo *dashboard*, que, apoiado em um *power BI*, permitirá agregar dados que poderão subsidiar as decisões da autarquia na execução de seus programas.

Nesse propósito, utilizaram-se os dados disponibilizados pelo FNDE, organizando as informações sobre programa, ano de execução, valor, saldo, tipo de conta, e outras informações julgadas pertinentes.

Solicita-se, ainda, que o FNDE compartilhe a base de dados contendo as solicitações de informações advindas dos municípios e que possam ser utilizadas para mapear as dúvidas recorrentes. Nesse quesito, o FNDE informou que não possui essas informações.

Por fim, solicita-se o envio das recomendações advindas dos órgãos de controle acerca dos programas deste estudo. Nesse item, o FNDE informou apenas os quantitativos das demandas recebidos dos órgãos de controle, sem, contudo, identificar a qual programa se referiam. Nesse escopo, foram realizadas pesquisas nos sítios do Tribunal de Contas da União – TCU e não foi identificado nenhum Acordão que tivesse tratado da avaliação dos programas de apoio à educação infantil. Foi visitado, ainda, o sítio da Controladoria Geral da União – CGU, no qual se identificou uma única avaliação, realizada em 2020, que versou sobre a suficiência do valor aluno/ano para a educação infantil, não abrangendo diretamente o tema desta pesquisa.

A ausência dos dados solicitados indica que o FNDE não detém informações organizadas, o que reveste o Painel Gerencial de Monitoramento dos Programas Suplementares de maior importância. Destaca-se que este produto técnico, apesar de ter sido elaborado para os programas de apoio à educação infantil, é uma ferramenta que pode ser adaptada a qualquer programa do FNDE.

Considerando o Regimento Interno da Autarquia, o produto técnico apresenta aderências com as atividades da unidade administrativa responsável pela assistência técnica dos programas suplementares, que é a Coordenação-Geral de Bolsas a Auxílios – CGAUX, conforme descreve a atribuição regimental transcrita a seguir:

Art. 187. À Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios (CGAUX) compete: [...] II- coordenar ações de assistência técnica a entes executores dos recursos transferidos³¹. (BRASIL, 2022b).

Na sua concepção, o produto técnico foi delineado a partir da premissa de que o FNDE, na qualidade de executor da política pública, gestor dos recursos repassados para a educação básica, é também o responsável pela assistência técnica aos municípios, podendo, desse modo, contribuir com a melhoria dos programas a partir de uma atuação assertiva.

Assim, o produto técnico se propõe a consolidar, num mesmo ambiente, todas as informações sobre a execução dos programas objeto desta pesquisa. Além disso, busca contemplar anseios apresentados nas entrevistas semiestruturadas, realizadas no escopo desta pesquisa, aplicação dos recursos financeiros que permanecem nas contas correntes dos municípios.

A proposta considerou que, para a melhoria da atuação da autarquia, é imprescindível que haja o monitoramento da execução dos programas financiados, reforçando a importância da construção de uma ferramenta que oriente as decisões a serem tomadas. Dessa forma, permite que o FNDE monitore a execução das ações e possa sugerir medidas aos entes subnacionais, respeitando as suas peculiaridades, que promovam a aplicação dos recursos repassados da educação e, com isso, atenda aos objetivos para os quais os programas foram concebidos.

A ferramenta proposta é um painel de monitoramento dos programas suplementares, tipo *dashboard*, que, apoiado em um *power BI*, permitirá agregar dados que poderão subsidiar as decisões da autarquia na execução de seus programas suplementares.

Nesse propósito, foram utilizados os dados disponibilizados pelo FNDE, organizando as informações sobre programa, tais como: ano de execução, valor, saldo, tipo de conta.

Apesar de solicitadas, as informações sobre as demandas advindas dos entes subnacionais, dentre outras, não foram encaminhadas pelo FNDE, impossibilitando a completude do banco de dados da ferramenta.

Por fim, foram solicitadas as recomendações advindas dos órgãos de controle acerca dos programas em estudo. Nesse item, o FNDE informou apenas os quantitativos das demandas recebidos dos órgãos de controle, sem, contudo,

³¹ Regimento Interno do FNDE, Portaria nº 742, de 6 de dezembro de 2022.

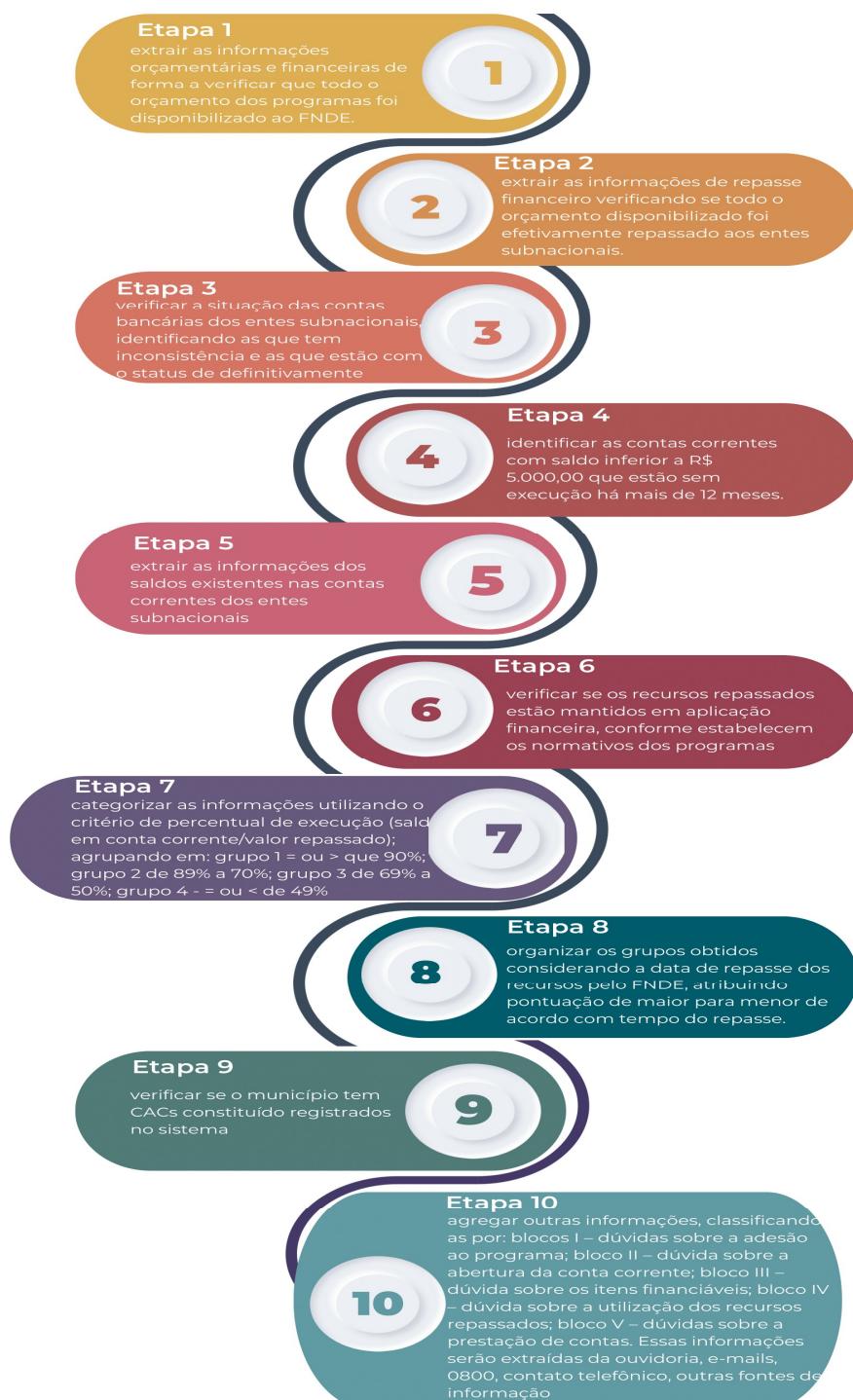
identificar a qual programa se referem. Nesse escopo, foram realizadas pesquisas nos sítios do Tribunal de Contas da União – TCU. Apesar de constarem atuações daquela corte de contas nesses programas, essas foram específicas nas Tomadas de Contas Especiais – TCE, de forma que não se identificou nenhum documento que tratasse da avaliação dos programas de apoio à educação infantil. Visitou-se, também, o sítio da Controladoria Geral da União – CGU, no qual se identificou uma avaliação realizada em 2020 sobre a suficiência do valor aluno/ano para a educação infantil, não abrangendo diretamente o tema desta pesquisa.

A ausência dos dados solicitados indica que o FNDE não detém informações organizadas, o que reveste o Painel Gerencial de Monitoramento dos Programas Suplementares de maior importância.

Destaca-se que este produto técnico, apesar de ter sido elaborado para os programas de apoio à educação infantil, é uma ferramenta de monitoramento que pode ser adaptada a qualquer programa.

O passo a passo, a seguir, detalha, de forma sintetizada, a descrição deste produto técnico:

Figura 5 - Passo a passo do Produto Técnico

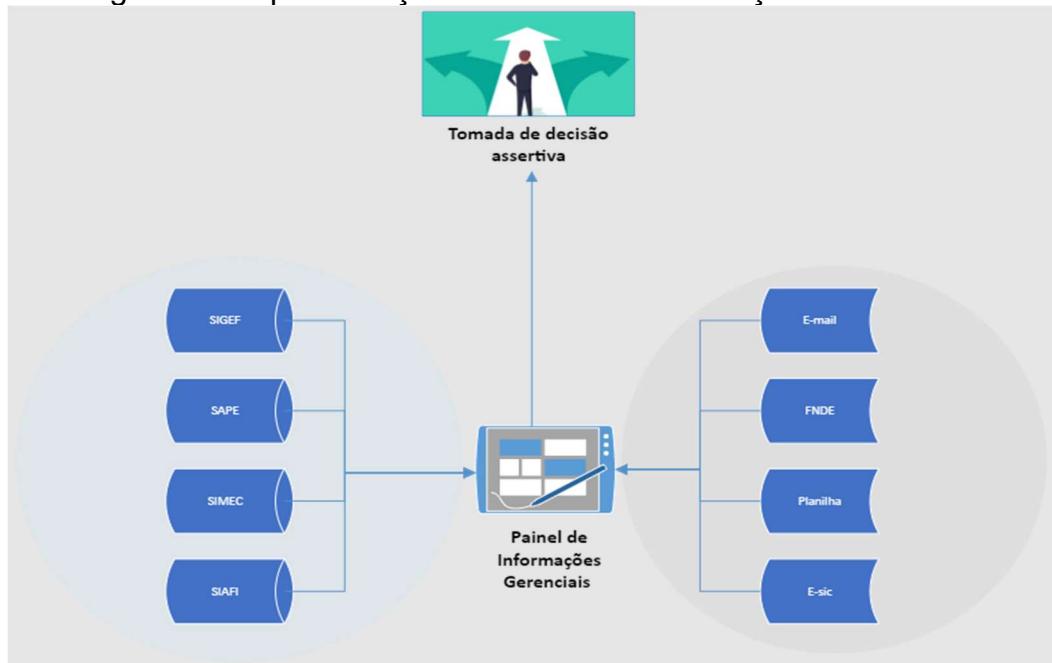




Fonte: Elaboração própria.

O esquema abaixo demonstra as bases de dados que alimentarão o Painel de Informações Gerenciais da Execução de Programas Suplementares:

Figura 6 - Representação do Painel de Informações Gerenciais



Fonte: Elaboração própria.

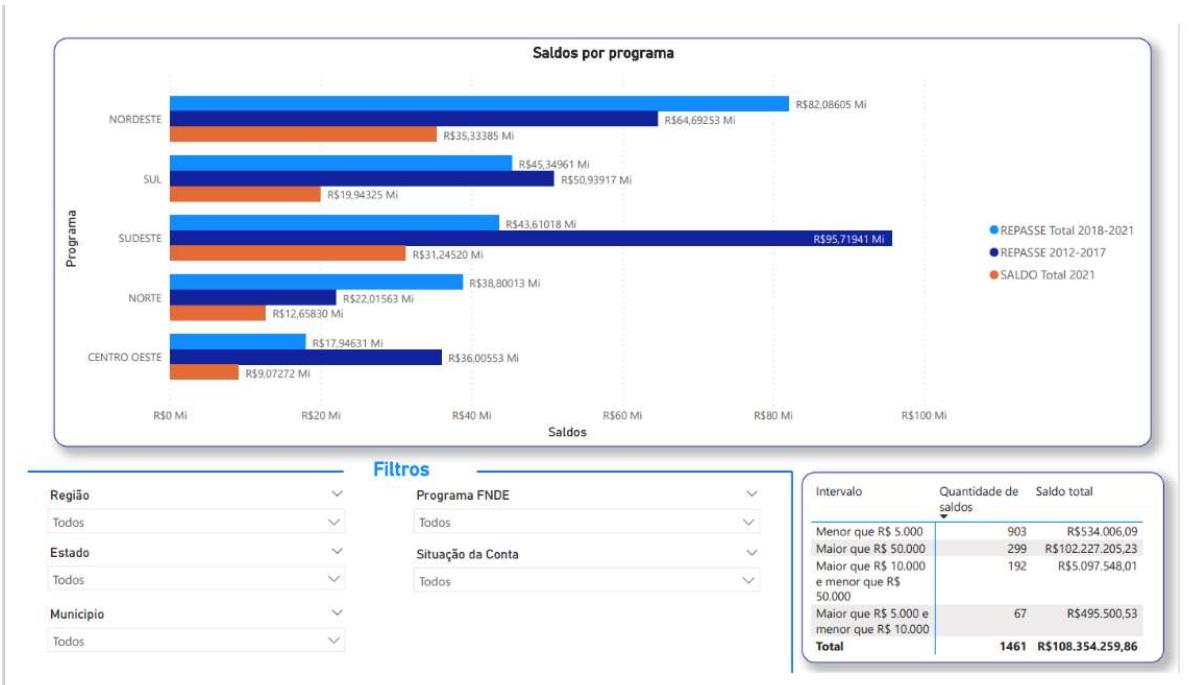
A partir das informações inseridas, será possível extrair do sistema os dados da execução dos programas, tais como os demonstrados abaixo, com a possibilidade de fazer consultas a partir de diversas seleções, inserindo os filtros desejados, como demonstram as telas abaixo:

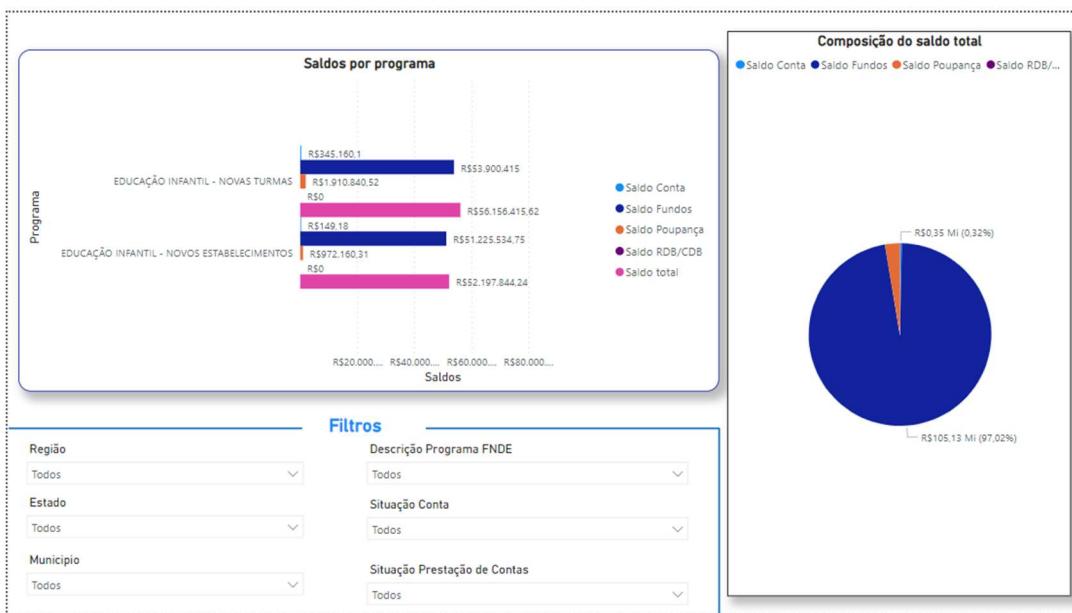
Figura 7 – Telas do Painel de Informações Gerenciais dos Programas Suplementares



Fonte: Painel.

Figura 8 - Tela do Painel de Informações Gerenciais dos Programas Suplementares



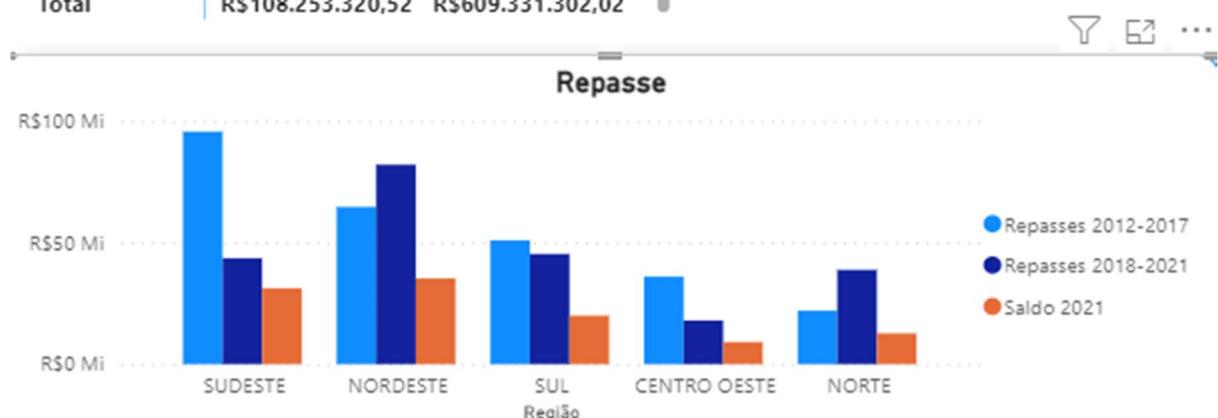


Repasses e saldos 2 Repasses e Saldos 3 Saldo 2021 Composição Saldo Composição repasse PROINFANIA +

Mês/Ano	Saldo Conta	Saldo Fundos	Saldo Poupança	Saldo RDB/CDB	Saldo total
2/2021	R\$345.309,28	R\$105.125.949,75	R\$2.883.000,83	R\$0	R\$108.354.259,86
Total	R\$345.309,28	R\$105.125.949,75	R\$2.883.000,83	R\$0	R\$108.354.259,86

Região SALDO TOTAL 2021 TOTAL REPASSE

CENTRO OESTE	R\$9.072.721,55	R\$59.457.325,47
NORDESTE	R\$35.333.845,99	R\$148.342.309,16
NORTE	R\$12.658.301,10	R\$61.180.489,04
SUDESTE	R\$31.245.197,95	R\$148.836.212,08
SUL	R\$19.943.253,93	R\$111.151.610,75
Total	R\$108.253.320,52	R\$609.331.302,02



Fonte: Painel de Monitoramento.

Além disso, o Painel de Informações Gerenciais possibilitará que o FNDE conheça e monitore diversas ocorrências na execução dos recursos dos programas, por exemplo: 1) contas correntes permanecem ativas, com valores irrigários (menor que R\$ 5 mil); 2) contas correntes que estão classificadas como definitivamente bloqueadas sem que se promova a sua correção; 3) contas correntes cujos saldos não foram transferidos para aplicação financeira, dentre outras. Essas informações possibilitam que a autarquia promova medidas para sanear questões de cunho administrativo e que podem impactar nos saldos das contas correntes dos programas.

Esse conjunto de informações permitirá, ainda, que o FNDE construa matriz de riscos, considerando a materialidade, vulnerabilidade e criticidade³², tomando como base, por exemplo: o prazo que os recursos permanecem sem execução; os valores repassados; solicitação de apoio técnico recebido; recomendações CGU; acórdãos TCU; ausência de movimentação na conta corrente; dentre outros.

Por óbvio, destaca-se que o Painel de Monitoramento não tem o condão de mitigar os problemas de execução, prestando-se apenas a demonstrar as possibilidades de atuação do FNDE para otimizar a aplicação dos recursos repassados aos programas.

³² Materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros repassados; relevância significa a importância relativa ou o papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto; e criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais, identificadas na execução dos programas.