

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE PLANALTINA – FUP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA -PPGP
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO PROCESSO DE FINANCIAMENTO E
IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PELO FNDE**

OLÍMPIO DURÃES SOARES

Brasília-DF

2024

OLÍMPIO DURÃES SOARES

**AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO PROCESSO DE FINANCIAMENTO E
IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PELO FNDE**

Dissertação apresentada como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília - UnB, *Campus Planaltina*.

Orientadora: Profa. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu.

Brasília-DF

2024

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu
Orientadora e Presidente

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi
Examinador - Membro Interno

Dra. Andrea Couto Ribeiro
Examinadora - Membro Externo

Profa. Dra. Maria Julia Pantoja de Britto
Examinadora Suplente - Membro Interno

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por sempre, na sua infinita misericórdia, guiar-me nas minhas escolhas.

À minha família que me apoiou nesse momento tão importante da minha vida, mas também tão desafiador.

À minha esposa, parceira de todas as horas, sempre com um abraço acalmador.

Aos meus colegas de trabalho, grandes incentivadores e que a todo momento me incentivaram rumo ao objetivo maior.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pela oportunidade de realizar o sonho de cursar um mestrado, e à Universidade de Brasília (UnB) pelo crescimento intelectual e profissional.

Aos professores presentes na banca de qualificação, Prof. Dr. Mauro Del Grossi e Dra. Andreia Couto, pela preciosa contribuição neste estudo.

À minha orientadora, Professora Lucijane, por dar-me todo apoio necessário, assim como, pela paciência comigo despendida, além da orientação assertiva para que eu pudesse atingir os objetivos propostos na pesquisa.

Por fim, somente aquele que se dispôs a cursar um mestrado sabe o quão é cansativo essa jornada, ufa! Porém, ao mesmo tempo é tão gratificante, um imenso aprendizado.

RESUMO

SOARES, Olímpio Durães. **Avaliação do desempenho do processo de financiamento e implementação de obras públicas educacionais pelo FNDE**. 2024. 126 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade de Brasília – UnB, *Campus Planaltina*, Brasília, 2024.

A implementação de uma política pública é um processo fundamental para promover o bem-estar e o progresso de uma sociedade. Nesse sentido, o financiamento da construção de obras escolares, como creches, escolas e quadras poliesportivas beneficia não somente aos alunos, mas também gera impactos significativos para a população como um todo. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa está baseado na construção de um conjunto de indicadores capaz de avaliar o processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras de infraestrutura do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre os anos de 2007 e 2022, com vistas a auxiliar os gestores na tomada de decisão. Para tanto, com uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), utilizou-se a metodologia 6Es, proposto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2009), a qual objetiva a mensuração do desempenho com uso de indicadores nas dimensões de esforço (economicidade, excelência e execução) e resultado (eficácia, eficiência e efetividade). Para tanto, foram realizadas entrevistas, além da coleta de dados documentais, bibliográficos e sistêmicos para a construção dos indicadores e avaliação do desempenho. Um total de 11 indicadores foram selecionados, os quais foram validados por uma comissão de especialistas, oriundos da área responsável pela implementação da política pública, e para cada um deles foram confeccionadas fichas contendo fórmulas, metas, pesos, fonte de coleta e série histórica. Desse modo, na avaliação obteve-se uma nota final de 70,78 como desempenho agregado, o que foi considerado um desempenho satisfatório. Todavia, devido ao tempo de implementação da política pública (18 anos), é necessário ajustes em alguns pontos da política, em especial às dificuldades que o ente federativo tem para executar a obra. Para isso, é salutar que o FNDE exerça sua missão institucional de prestar assistência técnica para que o objetivo da política pública seja alcançado. Por fim, a presente avaliação de desempenho atingiu seu objetivo, de maneira que os gestores possam entender e imprimir esforços para aprimoramento contínuo da política pública voltada ao financiamento de obras escolares.

Palavras-Chave: desempenho; política pública; indicadores; avaliação e monitoramento; obra pública

ABSTRACT

The implementation of a public policy is a fundamental process to promote the well-being and progress of a society. In this sense, financing the construction of school projects, such as daycare centers, schools and sports courts, by the National Education Development Fund – FNDE, not only benefits students, but also generates significant impacts for the population as a whole. In this context, the objective of this research is based on the construction of a set of indicators capable of evaluating the process of implementing public policy aimed at financing FNDE infrastructure works, between the years 2007 and 2022, with a view to assisting managers in decision making. For that, with a mixed approach (qualitative and quantitative), the 6Es methodology was used, proposed by the Ministry of Planning, Budget and Management (MPOG, 2019), which aims to measure performance using indicators in the effort dimensions (economy, excellence and execution) and result (effectiveness, efficiency and effectiveness). So, interviews were carried out, in addition to the collection of documentary, bibliographic and systemic data for the construction of indicators and performance evaluation, in a total of 11 (eleven) indicators, which were validated by a committee of experts, coming from the responsible area. for the implementation of public policy, and for each of them, sheets were created containing formulas, goals, weights, collection source and historical series. Furthermore, the evaluation resulted in a final score of 70.78 as aggregate performance, which was considered a satisfactory performance. However, due to the time it took to implement the public policy (18 years), adjustments to some points of the policy are necessary, especially to the difficulties that the federative entity has in carrying out the work. To this end, it is beneficial for the FNDE to carry out its institutional mission of providing technical assistance so that the objective of public policy is achieved. Finally, this performance evaluation achieved its objective, so that managers can understand and make efforts to continuously improve public policy aimed at financing school works.

Keywords: performance; public policy; indicators; evaluation and monitoring; public work.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DO FNDE	27
FIGURA 2 - CADEIA DE VALOR E OS 6ES DE DESEMPENHO	35
FIGURA 3 - DIMENSÕES QUE CONSTITUEM OS 6ES DO DESEMPENHO	36
FIGURA 4 – ORGANOGRAMA DA DIGAP	42
FIGURA 5 - DEZ (10) PASSOS PARA CONSTRUIR INDICADORES	44
FIGURA 6 - ESTÁGIOS DO ATUAL PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO FINANCIAMENTO DE OBRAS ESCOLARES PELO FNDE.....	50
FIGURA 7 – MODELO DE TERMO DE COMPROMISSO	54
FIGURA 8 – FLUXO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA (OBRAS ESCOLARES).....	59
FIGURA 9 – LINHA DO TEMPO (PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO – OBRAS ESCOLARES).....	61
FIGURA 10 - TELA INICIAL DO SIMEC	61
FIGURA 11 – TELA DO SIMEC – MÓDULO PAR 2.....	62
FIGURA 12 – TELA DO SIMEC – MÓDULO PAR 3.....	63
FIGURA 13 – TELA DO SIMEC – MÓDULO PAR 4.....	63
FIGURA 14 –TELA DO SIMEC – MÓDULO OBRAS 2.0	63
FIGURA 15 – TELA DE MONITORAMENTO DO SIMEC – OBRAS 2.0	64
FIGURA 16 - OBRA ID Nº 5357 – IPIRÁ/BA.....	68
FIGURA 17 – CADEIA DE VALOR - PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	70
FIGURA 18 – CORRELAÇÃO ENTRE CADEIA DE VALOR E OS 6ES DO DESEMPENHO	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões e subdimensões dos 6Es do Desempenho.....	37
Quadro 2 - Critérios para seleção de entes federativos para a entrevista.....	41
Quadro 3 - Resumo da Tipologia de Pesquisa e Coleta de Dados.....	43
Quadro 4- Perfil Profissional dos Membros da Comissão de Especialistas.....	46
Quadro 5 – Processo de Implementação da Política: Atividade e Área Responsável.....	50
Quadro 6 - Documentação Mínima Necessária à Aprovação da Obra	52
Quadro 7 - Dimensões, Subdimensões e Objeto de Mensuração	71
Quadro 8 - Proposta Preliminar de Indicadores	71
Quadro 9 – Indicadores excluídos após avaliação pela comissão de especialistas	72
Quadro 10 - Notas dadas aos Indicadores selecionados preliminarmente, após a aplicação do Questionário (APÊNDICE D)	74
Quadro 11 - Indicadores descartados após avaliação do grau de importância pela Comissão de Especialistas	75
Quadro 12 - Fórmula de cálculo, unidade de medida e fonte de dados	77
Quadro 13 - Estrutura de Ponderação	80
Quadro 14 – Critérios de Seleção (Atributos 1 a 13)	80
Quadro 15 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Efetividade	85
Quadro 16 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Eficácia	86
Quadro 17 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Eficiência	87
Quadro 18 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Execução	89
Quadro 19 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Excelência.....	90
Quadro 20 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Economicidade.....	90
Quadro 21 - Nota de Desempenho Agregado	92
Quadro 22 - Dados Funcionais (Área Técnica - CGEST)	102
Quadro 23 - Perguntas (Área Técnica - CGEST)	102
Quadro 24 - Dados Funcionais (Área Técnica - CGIMP)	103
Quadro 25 - Perguntas (Área Técnica - CGIMP)	103
Quadro 26 - Dados Funcionais (Área Técnica - CGDEN)	104
Quadro 27 - Perguntas (Área Técnica - CGDEN)	104
Quadro 28 – Dados Funcionais (Ente Federativo)	105
Quadro 29 – Perguntas (Ente Federativo)	105
Quadro 30 - Dados Funcionais da Comissão de Especialistas	106

Quadro 31 - Sugestão de Indicadores para avaliação do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares	107
Quadro 32 - Fórmula de cálculo, unidade de medida e metas	108
Quadro 33 - Critérios de Seleção (Atributos) 1 a 13	110
Quadro 34 – Matriz de Avaliação Quantitativa	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Obras Financiadas pelo FNDE por Tipologia.....	18
Tabela 2 - Obras Financiadas pelo FNDE por situação	19
Tabela 3 - Situação das obras pactuadas entre FNDE e Entes Federativos por Ano.....	22
Tabela 4 - Escala de Notas para Avaliação	78
Tabela 5 - Matriz de Avaliação Quantitativa	82
Tabela 6 – Pesos e Notas dos Indicadores	84

LISTA DE SIGLAS

ASCOM	Coordenação-Geral de Comunicação Social.
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
CF/88	Constituição Federal de 1988.
CGAPC	Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas.
CGDEN	Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino.
CGEDI	Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação.
CGEST	Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional.
CGIMP	Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais.
CGREL	Coordenação-Geral de Relações Institucionais.
DIFIN	Diretoria Financeira.
DIGAP	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais.
DIRAD	Diretoria de Administração.
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais.
DIRTI	Diretoria de Tecnologia e Inovação.
DOU	Diário Oficial da União.
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante.
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
INDEP	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa.
MEC	Ministério da Educação.
MP	Medida Provisória.
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos.
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional do Transporte Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático

Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.
RI	Regimento Interno.
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação.
TC	Termo de Compromisso.
TCU	Tribunal de Contas da União.
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.2 OBJETIVOS	20
1.2.1 Objetivo Geral	21
1.2.2 Objetivos Específicos	21
1.3 JUSTIFICATIVA	21
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	23
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ETAPAS	24
2.2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O FNDE E AS OBRAS DE INFRAESTRUTURA	26
2.2.1 O Plano de Ações Articuladas (PAR)	29
2.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E DIFERENÇAS	32
2.4 MODELO CADEIA DE VALOR E OS 6Es DO DESEMPENHO	34
3. METODOLOGIA	39
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	49
4.1 PANORAMA ATUAL DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA (OBRAS ESCOLARES).	49
4.1.1 Estágios do Processo de Implementação da Política	50
4.1.2 Atores e Ferramentas Envolvidas	60
4.3 PROPOSTA DE INDICADORES CONFORME METODOLOGIA DO 6ES DO DESEMPENHO	69
4.3.1 Identificação do Nível, Dimensão, Subdimensão e Objetos de Mensuração	69
4.3.2 Estabelecimento dos Indicadores de Desempenho	72
4.3.3 Validação Preliminar dos Indicadores com as Partes Envolvidas	73
4.3.4 .Construção de Fórmulas, Estabelecimento de Metas e Notas	77
4.3.5 Definição dos Responsáveis	80
4.3.6 Geração do Sistema de Coleta de Dados	80
4.3.7 Ponderação e Validação Final dos Indicadores com as Partes Envolvidas	80
4.3.8 Mensuração do Desempenho	85
4.3.8.1 Dimensão Efetividade	86
4.3.8.2 Dimensão Eficácia	87
4.3.8.3 Dimensão Eficiência	88
4.3.8.4	Dimensão Execução90

4.3.8.5 Dimensão Excelência.....	90
4.3.8.6 Dimensão Economicidade.....	91
CONCLUSÃO.....	95
REFERÊNCIAS	97
APÊNDICE A - Carta de Apresentação.....	104
APÊNDICE B – Entrevistas aplicadas aos gestores e técnicos das áreas técnicas da DIGAP.	105
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com engenheiros e arquitetos dos entes federativos.	108
APÊNDICE D – Questionário 1, aplicado aos membros da Comissão de Especialistas	109
APÊNDICE E - Questionário 2, aplicado aos membros da Comissão de Especialistas.	111
APÊNDICE F - Questionário 3, aplicado aos membros da Comissão de Especialistas.	113
APÊNDICE G – Fichas explicativas dos indicadores	116

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um marco importante para a educação brasileira, pois reconhece a educação como um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, garantindo o acesso à educação básica gratuita e obrigatória. Nessa linha, o art. 211 da Constituição instituiu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizassem, em regime de colaboração os seus sistemas de ensino, cabendo à União exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

A assistência técnica e financeira por parte da União se deu mediante a publicação do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, o qual dispôs sobre a implementação do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, sendo a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração em proveito da melhoria da qualidade da educação básica pública infantil, ensino fundamental e médio (BRASIL, 2007).

Com vistas a operacionalizar a articulação entre os entes federativos, o governo federal lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR), que é uma estratégia de assistência técnica e financeira, suplementar e voluntária, do Ministério da Educação (MEC), que visa aprimorar a educação básica pública brasileira. Por meio do PAR são disponibilizados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios instrumentos de diagnóstico e de planejamento de políticas educacionais feitos para estruturar e gerenciar metas que contribuem para a construção de um sistema nacional de ensino de qualidade. Nesse sentido, a criação do PAR atende ao estabelecido pelo artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Conforme o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, a assistência técnica e financeira se daria a partir dos seguintes eixos de ação:

- i – Gestão educacional;
- ii – Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar;
- iii – Recursos pedagógicos;
- iv – Infraestrutura física.

Este estudo está voltado ao eixo da ação quatro: infraestrutura física. Para tanto, os entes federativos inserem, via PAR, suas necessidades quanto às melhorias de infraestrutura física, quer para construção, quer para ampliação ou reforma. Nesse contexto, destaca-se que a aludida política pública é operacionalizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE), uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537 de 21 de novembro de 1968, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da educação (MEC), cujo objetivo é prestar assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal, de forma que contribua para uma educação de qualidade a todos (BRASIL, 1968).

Um ponto importante a salientar é a competência para a implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares para a educação básica. Assim, cabe ao FNDE prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e aos entes federativos, na execução física dos empreendimentos financiados.

No âmbito do FNDE, foram pactuadas entre 2007 e 2022 a construção de 30.200 obras voltadas à educação básica, como creches e pré-escolas de educação infantil, escolas de ensino fundamental e profissionalizante, quadras escolares, ampliações e reformas, perfazendo um investimento total no período de R\$ 29.016.591.309,28, abrangendo 4.873 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal (MEC, 2024).

Dentre os programas de infraestrutura escolar, a construção de creches, por ter sua finalidade voltada para a primeira infância, destaca-se como a mais expressivo e relevante. Nesse sentido, governo federal criou, em 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), para prestar assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal para a construção de creches e pré-escolas públicas. O programa contempla ainda a aquisição de equipamentos e mobiliários (BRASIL, 2007).

Os dados acima revelam a grandeza da política pública voltada ao financiamento de obras escolares, bem como, pode ser relevante o seu impacto social e econômico, uma vez que gera empregos durante a construção das obras, de maneira a contribuir para o desenvolvimento social das comunidades e proporciona um ambiente adequado para o desenvolvimento das crianças, adolescentes e jovens. Nessa ótica, diante de uma ação governamental de tamanha magnitude e relevância, emerge a importância e necessidade de avaliar o seu desempenho. Para tanto, cabe destacar que a constituição federal de 1988, em seu artigo 37, § 16, estabelece que a administração pública realize a avaliação de suas políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados (BRASIL, 1988).

Para Bauer e Sousa (2015) os programas educacionais demandam ter a avaliação como atividade inerente à sua execução, subsidiando decisões aos seus proponentes e participantes, com vistas ao seu contínuo aprimoramento. Nesse pensamento, atividades de monitoramento e avaliação são fundamentais a fim de que sejam encontrados pontos críticos na implementação do programa. Ainda, avaliar o desempenho de uma política pública é uma prática essencial por

diversas razões, tais como: apurar se os resultados desejados estão sendo alcançados, identificar eventuais gargalos e desafios que possam surgir, bem como verificar a aplicação correta dos recursos, para contribuir para garantir a eficácia, eficiência e transparência na gestão pública.

Para Santos e Raupp (2015), a partir dos anos 90, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas governamentais assumiram grande relevância para as funções de planejamento e gestão. Ademais, as organizações públicas estão sob constante pressão para melhoraria de desempenho de forma transparente por meio do monitoramento e controle de resultados (CARVALHO e SOUZA, 2017).

Nesse cenário, o FNDE, como responsável pela etapa de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares, assume um papel de suma relevância, para buscar meios de aperfeiçoar seus mecanismos internos, bem como suas ferramentas que ajudam a quantificar o progresso em relação aos objetivos da ação governamental, com vistas à melhoria da sua implementação e consequente celeridade na entrega das obras à sociedade. Nesse sentido, os indicadores surgem como instrumentos apropriados para avaliar o processo de implementação de políticas públicas. Para Jannuzzi (2005) os indicadores apontam, indicam, aproximam e traduzem termos operacionais, como também subsidiam as atividades de planejamento público.

Ainda, Nascimento *et al.*, (2011) assevera que os indicadores de desempenho assumem papel central, por configurarem-se como instrumentos capazes de fornecer informações para o processo de tomada de decisão. Já Bauer e Sousa (2015) pontuam que o uso de indicadores para planejamento, monitoramento e avaliação de ações tem se intensificado como suporte na formulação e implementação das políticas sociais, nas diferentes esferas de governo.

Diante do exposto, o presente estudo utilizou o metamodelo apresentado pelo Guia Referencial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) de 2009, que se baseia na cadeia de valor e nos 6Es do desempenho. Assim, o referido guia permite identificar as seis dimensões do desempenho, subdividindo-as em dimensão de esforço e resultado, com vistas a criação de indicadores de desempenho das ações governamentais.

Nesse contexto, é pertinente ressaltar que vários autores refletem acerca dos benefícios da avaliação para uma política pública. Para Rua (2009) a avaliação é um processo de apoio a um aprendizado contínuo, em busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da formulação das políticas, e assim, mostrar se os programas estão sendo concebidos de modo coordenado ou articulado. Ainda, Nanni e Filho (2016) ponderam que a avaliação de programas e projetos é um mecanismo que contribui para a melhoria do processo de tomada de decisões, e sua vantagem está na possibilidade

de conhecer alguns dos efeitos produzidos pelos programas e projetos avaliados, de tal forma que seja possível comparar a realidade com o planejado, analisar as alterações nas principais variáveis envolvidas e as consequências geradas no estrato da sociedade que se pretendia atingir.

Ademais, Da Cunha (2018) pondera que o crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos se constituem em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas.

Dessa forma, avaliar o desempenho da implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares, no âmbito do FNDE, pode permitir que a alta gestão visualize se a política em tela está alcançando os resultados desejados, e identifiquem eventuais obstáculos enfrentados durante o curso do processo, o que auxilia na construção de esforços para a melhoria do desempenho da política pública.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A política pública direcionada ao financiamento de obras escolares vem sendo implementada pelo FNDE desde 2007, totalizando aproximadamente 30 mil obras financiadas em todo o território brasileiro, sendo as obras escolares divididas em diversas tipologias (ver Tabela 1), conforme consulta, ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)¹, módulo Obras 2.0, em janeiro de 2024.

Tabela 1 - Obras Financiadas pelo FNDE por Tipologia

Tipologia de Obra	Quantidade	Recursos Disponibilizados
Creches e Pré-Escolas (Educação Infantil)	9.300	R\$ 12.507.894.518,14
Escolas (Ensino Fundamental)	6.294	R\$ 9.192.714.905,48
Escolas (Ensino Profissionalizante)	312	R\$ 1.492.964.562,53
Quadras e Coberturas de Quadras	10.577	R\$ 4.218.820.896,33
Ampliação ou Reforma	3.717	R\$ 1.604.196.426,80
Total	30.200	R\$ 29.016.591.309,28

Fonte: SIMEC (2024).

¹ O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação.

Nesse universo, há obras que foram pactuadas em 2007 e outras que nasceram em 2022. Logo, existem empreendimentos (ver Tabela 2) em diversas fases: em execução, concluídas, canceladas, paralisadas, inacabadas, em licitação, em contratação, em reformulação e planejamento pelo proponente.

Tabela 2 – Obras Financiadas pelo FNDE por Situação

Situação das Obras	Quantidade de Obras	Percentual
Em Execução	1.962	6,49%
Concluída	17.574	58,19%
Cancelada	6.314	20,91%
Paralisada	981	3,25%
Inacabada	2.840	9,40%
Em Licitação	232	0,77%
Em Contratação	124	0,41%
Em Reformulação	38	0,13%
Planejamento pelo Proponente	135	0,45%
Total	30.200	100%

Fonte: SIMEC (2024).

A leitura da Tabela 2 demonstra que 58,19% das obras já foram concluídas. Ademais, 10.135 obras (33,56%) estão paralisadas, inacabadas ou canceladas. Isto é, um terço das obras pactuadas apresentam alguma anomalia, o que pode colocar a eficácia da ação pública em xeque. Para melhor compreensão, apresenta-se a seguir os conceitos das fases mencionados na Tabela 2:

- em execução - obra que apresenta contrato de execução e registra evolução física periódica através de vistorias inseridas no SIMEC - Obras 2.0;
- concluída - obra cujo instrumento pactuado está concluído, possui execução física finalizada e registrada pelos entes federados no SIMEC;
- cancelada - são aquelas que não tiveram execução física registrada pelos entes federados no SIMEC ou cujo cancelamento tenha ocorrido por solicitação do próprio ente ou por decisão do Comitê Gestor responsável pelo programa, até o término do prazo de vigência do respectivo instrumento;

- paralisada - obra cujo termo de pactuação está vigente, mas os serviços encontram-se paralisados ou com evolução insignificante de acordo com as vistorias inseridas no SIMEC - módulo Obras 2.0. Podem ter ou não contrato de execução vigente;
- inacabada - obra com execução iniciada, cujo prazo de vigência do instrumento pactuado tenha expirado e não possui conclusão pelo ente registrado no SIMEC;
- em licitação - obra que está em fase de processo licitatório;
- em contratação - obra que está em fase de assinatura do contrato;
- em reformulação - obra que por motivo de troca de terreno ou alteração do projeto/serviço, está em processo de nova análise técnica do FNDE para reformulação do instrumento;
- planejamento pelo Proponente - obra cujo termo de pactuação foi gerado e a obra ainda não foi iniciada. Está em fase de preparação dos documentos necessários para licitação pelo ente federado.

Nesse contexto, o problema de pesquisa surgiu em função da observação empírica acerca da demora na execução e conclusão das obras financiadas pelo FNDE, o que gera prejuízos à sociedade, que anseia e necessita do objeto da política pública, bem como causa prejuízos ao erário. Ademais, a construção de creches, escolas e quadras é uma política pública de extrema importância para o desenvolvimento educacional das crianças, adolescentes e jovens do Brasil, haja vista proporcionar infraestrutura adequada para o acolhimento desse público, bem como a expansão do acesso à educação. Soma-se a isso, o contexto de uma autarquia federal, como o FNDE, que enfrenta uma realidade desafiadora para prestar um serviço público de qualidade à população.

Assim, tendo em vista a cobrança da sociedade, bem como da própria administração pública por serviços de qualidade com vistas à eficiência nas ações públicas e, ainda, considerando o provável impacto positivo que a avaliação da política pública pode gerar para a autarquia, a pesquisa em tela propõe-se a responder a seguinte questão: Quais são os indicadores capazes de avaliar o processo de implementação da política pública de financiamento de obras de infraestrutura do FNDE?

1.2 OBJETIVOS

Exposto o problema de pesquisa, apresenta-se os objetivos geral e específicos para o presente estudo, os quais orientarão as discussões acerca do tema.

1.2.1 Objetivo Geral

Construir um conjunto de indicadores capaz de avaliar o processo de implementação da política pública de financiamento de obras de infraestrutura do FNDE, com vistas à auxiliar os gestores na tomada de decisão.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar todos os fluxos necessários para a implementação política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE;
- mapear os principais fatores que contribuem para a não conclusão, atraso ou paralisação das obras financiadas pelo FNDE;
- construir matriz de indicadores para cada dimensão 6E's do desempenho proposto por MPOG (2009), de maneira a subsidiar a etapa de implementação das obras financiadas pelo FNDE.

1.3 JUSTIFICATIVA

Impulsionado pela reforma gerencial, o governo federal tem buscado maneiras de tornar o estado mais eficiente. Para tanto, o fomento à avaliação de programas governamentais pode auxiliar os gestores públicos com informações gerenciais para a tomada de decisões, assim como proporcionar uma melhor utilização dos recursos aplicados. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas tem sido parte dos esforços para o aprimoramento da gestão pública e o bom funcionamento do serviço público. Nesse contexto, Amorim, Diniz e Lima (2017) defendem que o êxito da ação estatal está diretamente ligado a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos.

Nessa seara, o Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria operacional, analisou mais de 30 mil obras públicas financiadas com recursos federais. Destas, mais de 30% foram consideradas como paralisadas ou inacabadas, o que corresponde a quase 20% do investimento previsto (TCU, 2019).

Com base nas informações da Tabela 3, verifica-se que a grande maioria (87%) das obras na situação de paralisadas, inacabadas e em execução foram pactuadas a mais de cinco anos, isto é, antes de 2018. Logo, infere-se que esses dados representam problemas e/ou dificuldades na execução da política pública, o que geram prejuízos ao erário federal, bem como à sociedade que não recebe o bem público.

Tabela 3 - Situação das obras pactuadas entre FNDE e Entes Federativos por Ano

Ano de Pactuação	Concluída	Em Execução	Planejamento pelo Proponente	Licitação	Contratação	Reformulação	Paralisada	Inacabada	Cancelada	Total
2007	1031	4	0	3	5	0	1	62	187	1.293
2008	1212	11	4	9	5	0	8	72	274	1.595
2009	1031	18	0	3	1	0	19	99	373	1.544
2010	979	8	3	3	0	0	10	79	298	1.380
2011	3353	43	2	25	8	2	39	283	443	4.198
2012	1773	177	0	32	25	10	106	292	1432	3.847
2013	2921	309	8	28	5	6	231	600	1.127	5.235
2014	4.670	586	11	69	29	9	404	1.225	1.894	8.897
2015	171	23	4	7	2	6	16	28	66	323
2016	37	26	9	1	1	0	6	11	42	133
2017	141	8	5	1	0	0	4	22	84	265
2018	141	114	2	3	2	3	49	41	29	384
2019	29	41	5	1	1	0	10	7	12	106
2020	35	112	6	5	12	1	44	13	37	265
2021	31	245	36	17	8	0	31	6	17	391
2022	19	237	40	25	20	1	3	0	0	345
Total	17.574	1.962	200	253	127	38	981	2840	6.314	30.200

Fonte: Simec (2024)

Conforme dados apresentados na Tabela 3, as obras canceladas representam 21% do total de pactuações. Essa situação de cancelada compromete a eficácia da política pública, visto que houve o acordo firmado entre o FNDE e o ente federativo e, em alguns casos, houve o repasse de recursos. Logo, existiu a reserva orçamentária para aquele empreendimento, em detrimento de outro. Ademais, algumas obras tiveram sua execução física iniciada e, posteriormente, foram canceladas, o que também gera prejuízo ao erário.

Diante do cenário apresentado de não conclusão, execução lenta ou paralisação da execução física de uma creche, escola ou quadra, há vários efeitos negativos que podem ser gerados, tanto para o setor público como para a sociedade, tais como custos adicionais para a retomada da obra, o que pode elevar o custo total da obra; desperdícios de recursos públicos ou eventuais deteriorações da infraestrutura existentes; empregos que ocasionalmente poderiam ser gerados por ocasião da obra ficam prejudicados; desconfiança sobre a capacidade do poder público cumprir a política pública; inesperados litígios contratuais entre os entes federativos e empresas executoras, entre outros.

Nesse contexto, Barros e Lima (2012), asseveram que a decisão dos formuladores de políticas públicas de investir em um programa social sempre parte do pressuposto de que aquela intervenção terá um impacto positivo sobre um conjunto de resultados de interesse coletivo ou individual que, em última instância, deve trazer benefícios para ao menos uma parcela da

sociedade. Todavia, Carvalho; Paula e Gonçalves (2017) ponderam que além dos recorrentes contingenciamentos de recursos, a baixa execução do orçamento planejado para obras de infraestrutura indica a dificuldade que o governo federal brasileiro possui para implementar políticas públicas.

Portanto, esta pesquisa pretende estudar o processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE, isto é, a etapa de implementação da ação governamental, com vistas a construir ferramentas que possam avaliar a referida etapa.

Por fim, de maneira a garantir que os recursos empregados na construção das obras sejam utilizados de forma eficaz e eficiente, bem como que o bem público seja entregue a sociedade, faz-se necessário que o poder público promova a avaliação de políticas públicas que, aliás, é vista como uma importante ferramenta de gestão, em busca de melhores resultados. Nessa acepção, Silveira, Pinheiro e Antunes (2012) afirmam que é inquestionável a importância da avaliação de desempenho no processo de gestão para atingir os objetivos e metas. Ainda nesse pensamento, Costa e Castanhar (2003) asseveram que a avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

De maneira a alcançar os objetivos propostos, a presente dissertação está organizada em três capítulos, além da introdução e conclusão.

O Capítulo 1 abrange os fundamentos teóricos do estudo, trazendo como principais temas: ciclo da política pública, políticas educacionais e conceitos de avaliação e monitoramento. Ainda, discorre sobre o PAR e o Modelo Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho. Nesse sentido, contextualiza-se a importância de avaliar a implementação de uma política pública, neste caso, o financiamento das obras escolares por meio do FNDE

No Capítulo 2, é exposto os procedimentos metodológicos que orientou o alcance dos objetivos da pesquisa. Neste capítulo é demonstrado o tipo de pesquisa e sua classificação, bem como os instrumentos de coleta e análise de dados.

Já o Capítulo 3 demonstra a identificação do processo de implementação da política pública em comento, bem como a construção dos indicadores capazes de avaliar o referido processo. Para isso, foi utilizado Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para

Construção de Indicadores (BRASIL, 2009). Além disso, os indicadores foram categorizados conforme as dimensões dos 6Es do desempenho, dispostos no Guia Referencial. Por fim, com os indicadores construídos, foi realizada avaliação do desempenho do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesse capítulo será apresentada a base teórica da pesquisa em tela, contendo definições que orientam a pesquisa. Para tanto, será abordado conceitos acerca da política pública e suas etapas. Ainda, uma breve exposição sobre políticas educacionais, discorrendo sobre o FNDE e as obras de infraestrutura. Além disso, será explanado sobre as nuances do Plano de Ações Articuladas (PAR), como instrumento da ação pública, bem como a concepção acerca de monitoramento e avaliação de políticas públicas e a metodologia da cadeia de valor e as seis dimensões, denominados 6Es do desempenho.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ETAPAS

Diversos autores se propõem a conceituar política pública. Para Saravia e Ferrarezi (2007) trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Secchi (2013) assevera que políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. Ademais, Vásquez e Delaplace (2011) afirmam que a política pública tem o objetivo de resolver um problema público de forma racional através de um processo de ações governamentais, com vistas a buscar o bem-estar social.

Nesse sentido, exposto alguns conceitos, cabe agora avançar e entender as etapas, isto é, o ciclo das políticas públicas.

Raeder (2014) alerta que o ciclo das políticas públicas apresenta fragilidades, logo, deve-se ter o cuidado de não considerar as fases rígidas, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. O autor afirma, ainda, que mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas.

Em geral, o ciclo da política pública envolve as seguintes etapas: Identificação do Problema, Formação de Agenda, Formulação da Política, Implementação e Avaliação. Na prática, os estágios não são sequenciais ou obrigatórios em sua plenitude. Assim, tudo vai

depende da situação política e econômica. É comum que se pulem fases, sendo a formação da agenda a fase mais difícil de perceber (HAYASHI, 2017).

Para Secchi (2013), a primeira etapa, definida como “Identificação do Problema” é subjetiva, podendo um problema público ter várias origens, a exemplo de uma catástrofe que afete a vida das pessoas, uma realidade que a sociedade gostaria que se tivesse, ou o problema ganhar importância aos poucos ou estar presente por muito tempo, mas sem receber a atenção necessária da sociedade ou do poder público.

A fase de “Formação de Agenda” é entendida como um conjunto de problemas encarados como relevantes pelos atores envolvidos com a política. Nesse sentido, há três tipos de agendas: a primeira é a agenda política, caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública; já a agenda formal é aquela formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar. Por fim, a terceira é a agenda da mídia, que se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação (RAEDER, 2014).

Para Saravia e Ferrarezi (2007), a terceira fase “Formulação da Política ou Programas” inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

A fase seguinte, “Implementação da Política” é definida por Raeder (2014) como a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior. Para Saravia e Ferrarezi (2007), quanto a etapa de implementação, trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Secchi (2013, p.55) compreende a implementação como a fase “em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”.

Como etapa final do ciclo das políticas públicas, Saravia e Ferrarezi (2007) destacam que a *avaliação* consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. Ademais, ressaltam que a avaliação é a área de política pública que mais se desenvolveu nos últimos tempos. Vásquez e Delaplace (2011) ponderam que é possível que a etapa de avaliação seja a mais técnica de todas as anteriores e a que mais se desenvolveu nos últimos 20 anos. Ainda, resalta que antes se considerava que a avaliação deveria ser realizada no final da Política pública, mas hoje existem diversos tipos de avaliação para cada uma das partes que integram o ciclo, a exemplo o presente estudo que trata da

avaliação da etapa de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares.

No mesmo contexto, Raeder (2014) expõe que a fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*). Ainda, o autor assevera, inclusive, que as avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver.

Diante do exposto, visto que a presente pesquisa tem seu foco voltado a construir ferramentas capazes de avaliar o processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras de infraestrutura do FNDE, torna-se relevante discorrer sobre a ação governamental a ser avaliada.

2.2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O FNDE E AS OBRAS DE INFRAESTRUTURA

As políticas públicas são ações ou inações que o Estado desenvolve e que têm como meta final contribuir para que os direitos sociais do cidadão sejam devidamente assegurados. Desta forma, políticas públicas educacionais são ações ou inações do Estado na área da educação (NANNI e FILHO, 2016). Para Oliveira (2010), educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares.

Nesse sentido, o presente estudo se propõe a avaliar o desempenho do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares. Assim, essa é uma política de âmbito nacional, que exige a atuação direta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como do FNDE como financiador da ação governamental.

O FNDE é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada pela Lei nº 5.537 de 21 de novembro de 1968, responsável pelo financiamento e pela execução de políticas educacionais relacionados à educação básica. Isto é, o MEC desenha as políticas públicas educacionais e o FNDE implementa. Ademais, sua missão é prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios de maneira a contribuir para uma educação de qualidade (BRASIL, 1968).

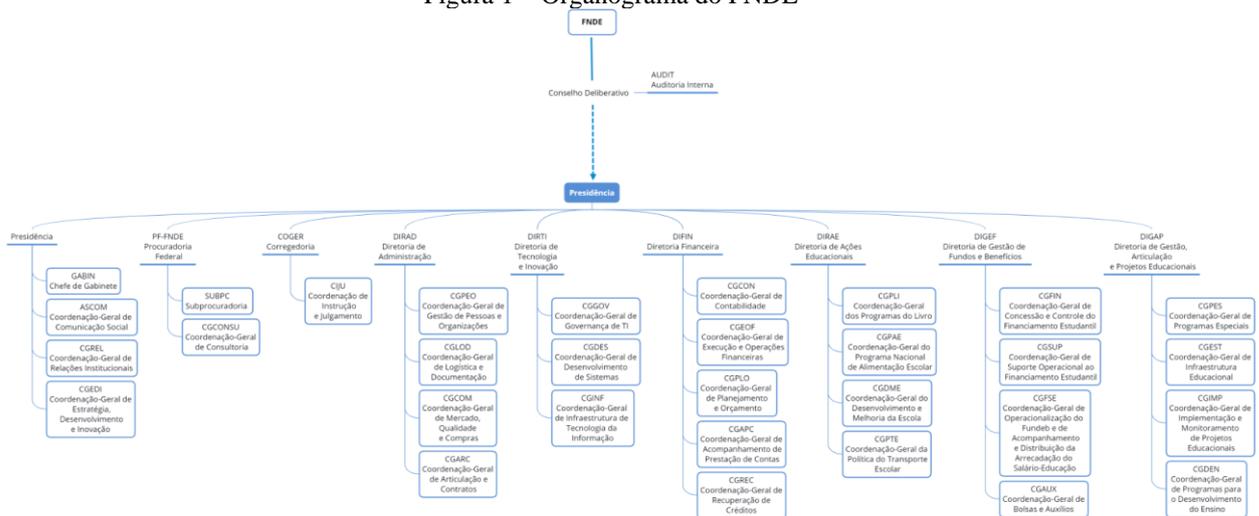
Cabe salientar que a autarquia foi originalmente denominada Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP). Com o Decreto-Lei nº 872 de 15 de setembro de 1969 passou então a se chamar Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), (BRASIL, 1969).

A Autarquia, atualmente com 56 anos, é responsável por diversos programas educacionais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Caminho da Escola, Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD) e, dentre outras, pela política pública voltadas ao financiamento de construção de obras de infraestrutura como creches, escolas, quadras, ampliações e reformas, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Com um olhar na trajetória da autarquia, Litwinczik e Lobo (2020) destacam que a história do FNDE apresenta dois espaços de tempo bastante característicos: O primeiro, entre 1968 e 1998, desde a sua criação até a fusão com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), em 1997, por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.549/1997, posteriormente transformada na Lei nº 9.649/1998. E um segundo período, de 1998 aos dias atuais, a partir da sua fusão com a FAE e com a incorporação das competências desse extinto órgão, assim como das delegacias do MEC, quando passa a gerenciar e a implementar políticas de assistência ao educando. Assim, no primeiro período, o FNDE tem um caráter arrecadador e fiscalizador; já no segundo, passa a ser o braço implementador e executor das políticas e programas de educação no Ministério da Educação.

Quanto à estrutura interna do FNDE, este é composto pelo seu Presidente, pelos órgãos seccionais, pelos órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da instituição e pelos órgãos específicos singulares, ilustrados na Figura 1.

Figura 1 – Organograma do FNDE



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE (2023).

O Relatório de Gestão do FNDE (2023) pondera que os órgãos seccionais são formados pela Auditoria Interna, Procuradoria Federal, Corregedoria e pelas diretorias que atuam na área “meio” da autarquia, como a Diretoria de Administração (Dirad), a Diretoria Financeira (Difin) e a Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti).

Já os órgãos de assistência direta e imediata à presidência do FNDE compõe-se pelo Chefe de Gabinete, Coordenação-Geral de Relações Institucionais (Cgrel), Coordenação-Geral de Comunicação Social (Ascom), e Coordenação Geral de Estratégia, Desenvolvimento e inovação (Cgedi).

Os órgãos específicos singulares, por sua vez, são aqueles incumbidos pela execução e monitoramento dos programas e projetos educacionais, e são constituídos pela Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef), e Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap). Cabe pontuar que o presente estudo permeia as ações executadas por essa última diretoria.

Nessa seara, dentre as atuações da Digap, encontra-se a assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura da rede pública de ensino. Para tanto, as ações de infraestrutura financiadas pelo FNDE podem abarcar diversos objetos voltados à construção, ampliação ou reformas de obras escolares. Assim, as características das unidades escolares financiadas pela autarquia são elencadas aqui neste trabalho acadêmico:

- Escola de uma sala, com capacidade de atendimento de até 60 alunos, em dois turnos, e até 30 alunos em período integral;
- Escola de duas salas, com capacidade de atendimento de até 120 alunos, em dois turnos, e até 60 alunos em período integral;
- Escola de quatro salas com capacidade de atendimento de até 240 alunos, em dois turnos, e até 120 alunos em tempo integral;
- Escola de cinco salas é um projeto recente do FNDE, com capacidade de atendimento de até 350 alunos, em dois turnos, e até 175 alunos em período integral;
- Escola de seis salas, com capacidade de atendimento de até 360 alunos, em dois turnos, e até 180 alunos em período integral;
- Escola de nove salas, com capacidade de atendimento de até 630 alunos, em dois turnos, e até 315 alunos em período integral;
- Escola de 12 salas, com capacidade de atendimento de até 780 alunos, em dois turnos, e até 390 alunos em período integral;

- Escola de 13 salas, com capacidade de atendimento de até 910 alunos, em dois turnos, e até 455 alunos em período integral;
- Creche Tipo 1 com capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos, ou 188 crianças em período integral;
- Creche Tipo 2 com capacidade de atendimento de até 188 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 94 crianças em período integral;
- Creche Tipo B, com capacidade de atendimento de 224 crianças com até cinco anos de idade, em dois turnos, ou 112 crianças em turno integral;
- Creche Tipo C, com capacidade de atender até 120 crianças, em dois turnos, ou 60 em turno integral;
- Quadras cobertas pequenas em áreas com medidas mínimas de 26m por 35m;
- Quadras cobertas grandes em áreas com medidas mínimas de 26m por 41m;
- Quadras cobertas grandes com vestiário, em áreas com medidas mínimas de 26m por 41m.

Cabe observar que em todos os objetos acima são utilizados projetos arquitetônicos padrões do FNDE. Todavia, caso o ente federativo deseje, pode utilizar projeto arquitetônico denominado “Tipo A”, que consiste em projetos confeccionados pelos próprios entes federativos. Ainda, o processo de recebimento e análise da documentação referente a pactuação e execução da obra se dá por meio de sistema informatizado, isto é, pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

2.2.1 O Plano de Ações Articuladas (PAR)

Em 2007, foi publicado Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujo objetivo é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007). O referido decreto, em seu artigo 2º, apontou 28 (vinte e oito) diretrizes com o objetivo de melhoria da qualidade educação básica. Ainda, o artigo 9º do aludido normativo previu a criação de um plano de ações articuladas (PAR) com vistas a viabilizar o cumprimento do plano de metas. Nesse sentido, Fernandes e Nogueira (2020) afirmam que o PAR é o conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, para garantir o cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Para Ribeiro e Jesus (2016), trata-se de um planejamento multidimensional e plurianual da política de educação, elaborado pelos sistemas educacionais de cada esfera de governo –

Estadual, Municipal e do Distrito Federal, com apoio dos gestores e educadores de sua rede administrativa, com intuito de alcançar melhorias propostas para o avanço da educação pública brasileira.

Fernandes e Nogueira (2020) destacam que o PAR é uma ferramenta que permite a realização de diagnóstico da situação educacional de estados e municípios, associada a um planejamento das ações necessárias para aperfeiçoar as condições identificadas. Esse planejamento é plurianual, contemplando um período de quatro anos, com possibilidade de revisão do documento em função de mudanças de cenário, sempre que preciso.

Com o amadurecimento do processo de implementação da política em tela, em 25 de julho de 2012 foi promulgado a Lei nº 12.695, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios mediante a pactuação de um PAR (BRASIL, 2012). Com isso, consolida o Plano como instrumento de transferência voluntária voltado às ações educacionais.

Concomitantemente, o FNDE publicou a Resolução CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2012).

Art. 1º - A assistência técnica e financeira será concedida exclusivamente aos entes federativos que tenham elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o submetido à aprovação do Comitê Estratégico do PAR e aceito o termo de compromisso no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Art. 5º - Respeitadas as definições de atendimento, a assistência técnica e financeira será organizada segundo os programas e ações a cargo de cada Secretaria do MEC e do FNDE, considerando as seguintes dimensões:

- I - Gestão educacional;
- II - Formação de profissionais de educação;
- III - Práticas pedagógicas e avaliação;
- IV - Infraestrutura física e recursos pedagógicos

Como dito, o PAR é um planejamento plurianual que contempla o período de quatro anos. Assim, os ciclos do PAR abrangeram os seguintes períodos: 1º ciclo ocorreu de 2007 a 2010; 2º se deu de 2011 a 2014; 3º ciclo aconteceu de 2016 a 2019; já o 4º e atual ciclo está vigente, iniciou-se em 2021 e vai até 2024.

Assim, cabe à Resolução CD/FNDE nº 4, de 4 de maio de 2020 estabelecer os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios

e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas – PAR. Ainda, o plano ocorre sob a responsabilidade do FNDE e é operacionalizado por meio do SIMEC. Assim, é por meio deste sistema que acontecem as transferências voluntárias e que é oferecida a assistência técnica (BRASIL, 2020).

Na presente pesquisa foi estudado sobre a dimensão quatro – infraestrutura física. Assim, é preciso que os entes federativos apresentem, via PAR, suas necessidades de construção de creche e/ou escola, reforma ou ampliação, conforme projetos arquitetônicos padrão, disponibilizados pelo FNDE, ou com apresentação de projetos próprios. Ainda, é necessário que preencham os requisitos relacionados ao local de implantação do espaço educativo, como a apresentação de terreno com as dimensões mínimas exigidas, com escoamento de águas pluviais e abastecido por rede de água e luz. Portanto, após análise e aprovação, é celebrado um termo de compromisso entre a autarquia e o Estado, Distrito Federal ou município, com vistas ao repasse de recursos e construção, reforma ou ampliação das unidades escolares.

Dentre as tipologias de obras escolares financiadas pelo FNDE, a construção de creches e/ou pré-escolas voltadas à educação infantil se destaca, devido ser a fase da educação básica que abrange o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Nesse sentido, o governo federal lançou em 2007, o ProInfância, que visa garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

O programa é regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007, o qual estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao ProInfância. Ainda, define em seu artigo 1º que os recursos financeiros serão destinados à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal (BRASIL, 2007).

Por um outro olhar, o ProInfância aflora como uma iniciativa do governo federal com o objetivo de promover a expansão e a melhoria da infraestrutura das creches e pré-escolas públicas no país, pois desempenha um papel fundamental na promoção da educação infantil, seja oferecendo um ambiente propício para o desenvolvimento das crianças nos seus primeiros anos de vida, com ambiente de aprendizado estimulante e interativo, onde as crianças podem explorar, descobrir e desenvolver suas habilidades naturais de forma lúdica e envolvente, ou como um meio de tornar o sistema educacional mais inclusivo, de forma a permitir que crianças de diferentes origens socioeconômicas possam ter oportunidades iguais de acesso à educação de qualidade.

De modo a realizar transferência de recursos financeiros aos entes federativos, o FNDE, entre 2007 e 2011, pactuava convênios com os entes federativos. Desta maneira, em 21 de março de 2011, foi publicada a Resolução nº 13 do Conselho Deliberativo do FNDE, em que são estabelecidos os critérios de transferência automática de recursos ao Distrito Federal e aos municípios, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – ProInfância e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Um ponto importante a ser considerado sobre essa resolução refere-se ao fato de que as transferências de recursos para a consecução do ProInfância seriam automáticas, por meio de “termo de compromisso”, e não mais por “convênios” (BRASIL, 2011).

Ainda, com a publicação do Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011, o programa passou a ser executado no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). O referido decreto determina que o Ministério da Educação tenha uma ação orçamentária correspondente à “Implantação de Escolas para Educação Infantil”, cuja sigla é “12KU” (BRASIL, 2011a).

Nesse cenário, foi necessário aprimorar os procedimentos utilizados desde 2007 para a realização da transferência financeira, com vistas à celeridade e eficiência no repasse dos recursos. Assim, a partir de 2012, para que os entes federativos possam ser beneficiados pelo programa é preciso que seja elaborado um PAR.

2.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E DIFERENÇAS

A avaliação e o monitoramento são fases imprescindíveis do planejamento estatal, ocupando também espaço crescente nas pesquisas acadêmicas (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Segundo Cohen e Franco (2011) enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação. Já a avaliação pode ser realizada tanto antes, quanto durante a implementação, em sua conclusão, ou mesmo algum tempo depois, quando se prevê que o projeto provocou todo o seu impacto.

Luck (2009) aborda uma distinção relevante das atividades acima. Para a autora, o monitoramento é o processo de acompanhamento sistemático e descritivo dos processos de implementação de plano ou projeto de ação. Isto é, é uma atividade inerente à gestão e realizada de forma contínua, sistemática e regular. Já a avaliação constitui-se no processo de medida e julgamento dos resultados parciais obtidos durante a realização de um plano ou projeto e os integrados ao seu final.

Em um terceiro olhar, Rua (2009) apresenta uma distinção sutil entre monitoramento e avaliação. Para a autora, o primeiro refere-se ao exame contínuo de processos, produtos,

resultados e impactos das ações realizadas, enquanto a avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos, das ações realizadas.

Ribeiro e Patrício (2008) afirmam que o propósito do monitoramento e da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Nas últimas décadas, a avaliação de políticas e programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais (DA CUNHA, 2018). Nesse contexto, Trevisan e Van Bellen (2008) faz alusão ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, o qual assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento.

A cultura de medição e avaliação é importante em qualquer setor, sobretudo no campo das políticas públicas e, em particular, das políticas educacionais, nas quais as demandas são muitas e os recursos, limitados. A medição e a avaliação possibilitam, de um lado, elaborar diagnósticos mais precisos para subsidiar a formulação e a implementação de políticas acertadas e, de outro, verificar os resultados alcançados, redirecionando ações sempre que necessário (FERNANDES; NOGUEIRA, 2020).

Por ter como objetivo fornecer informações sobre atingimento das metas dos programas e projetos desenvolvidos pelo Estado, ou sobre as dificuldades encontradas em seu processo de execução, a avaliação é considerada um dos principais instrumentos de gestão das políticas públicas (NANNI; FILHO, 2016).

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários (DA CUNHA, 2018). A avaliação se destaca como um processo voltado a analisar o desempenho das ações implementadas pelo governo. Essa atividade se fortaleceu com a Reforma administrativa de 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que trouxe conceitos de eficiência e eficácia da administração pública (BRASIL, 1995).

As pesquisas de avaliação de políticas públicas se enquadram em dois tipos básicos: a avaliação de processos que visa a aferição da eficácia; se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. E a avaliação de impactos que diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Da Silva; Da Silva e Da Silva (2016) ponderam que a avaliação da política pública é a fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que gerou, compreendendo, ainda, a definição de critérios, indicadores e padrões. A avaliação e o monitoramento possuem como característica averiguar se as metas e/ou objetivos estão sendo alcançadas com efetividade, eficiência, tempestividade etc., mas, para isso, esses objetivos e metas precisam ser medidos e essa medição ocorre através de indicadores (VON EYE, 2017).

Rua (2004) pontua que há um consenso em que, para monitorar e avaliar, é preciso o uso de indicadores. Nesse sentido, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. Sua principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada ou construída, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BAHIA, 2021).

Para o Guia Referencial (BRASIL, 2009), os indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança. Nesse contexto, Freitas *et al.*, (2009) afirmam que os indicadores sinalizam em que grau as diversas equipes e áreas estão aproximando-se de uma condição de desempenho desejada. Ainda, Bauer e Sousa (2015) pontuam que o uso de indicadores para planejamento, monitoramento e avaliação de ações tem se intensificado como suporte na formulação e implementação das políticas sociais, nas diferentes esferas de governo.

Nesse cenário de ferramentas voltadas a avaliação de desempenho de um programa governamental, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou, em 2009, o Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública, o qual contempla o conceito de desempenho, a metodologia da cadeia de valor, bem como as etapas para construção e implementação de indicadores de desempenho (BRASIL, 2009).

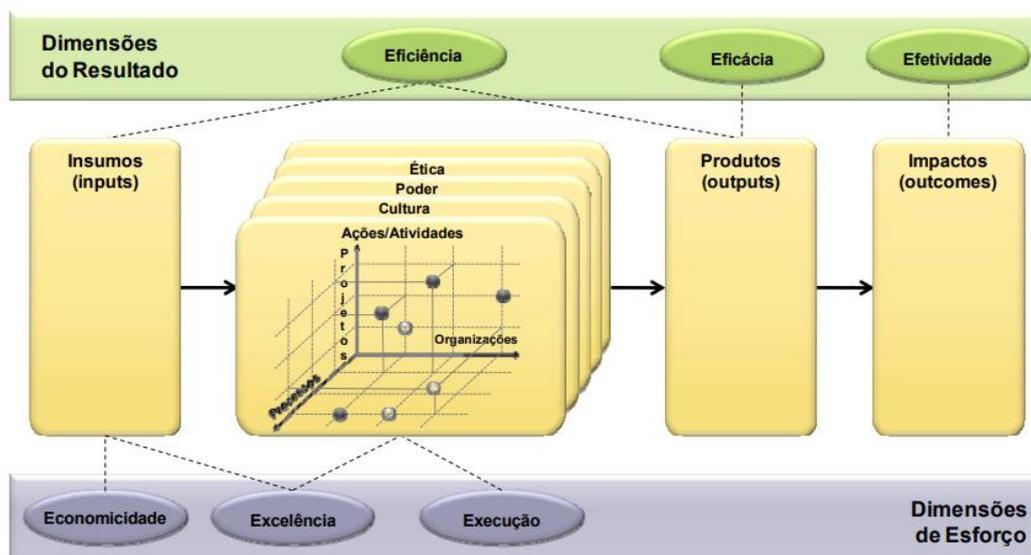
2.4 MODELO CADEIA DE VALOR E OS 6Es DO DESEMPENHO

A metodologia 6Es foi construída a partir do estado da arte da literatura gerencial sobre gestão do desempenho e buscou encontrar um difícil equilíbrio entre complexidade e simplicidade (BRASIL, 2009). Os autores explicam que essa complexidade se dá, primeiramente, no tema, visto que gera controvérsias sobre o conceito de desempenho e sua

mensuração, mas também está nos objetos de aplicação, de distintos portes, naturezas de atividades, públicos e contextos de atuação.

Diante disso, a saída foi a concepção de um metamodelo, que oriente a construção de modelos específicos de definição e mensuração do desempenho caso a caso, isto é, permitir uma certa flexibilidade de maneira à adaptação e aplicação da metodologia a diversos órgãos da administração pública (BRASIL, 2009). Desse modo (ver Figura 2), o modelo propõe uma tipologia de seis categorias de indicadores, relacionados às dimensões de esforço (economicidade, excelência e execução) e resultado (eficiência, eficácia e efetividade).

Figura 2 - Cadeia de Valor e os 6Es de Desempenho



Fonte: MPOG (2009) Fonte: Martins & Marini. Guia de Governança para Resultados, 2010.

Nesse sentido, o Guia Referencial para Medição do Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (BRASIL, 2009) conceitua as seis dimensões dos 6Es.

- a) Efetividade: são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. Está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral;
- b) Eficácia: é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário;
- c) Eficiência: é a relação entre os produtos/serviços gerados (outputs) com os insumos utilizados. Geralmente sob a forma de custos ou produtividade;
- d) Execução: refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos;

- e) Excelência: é a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade;
- f) Economicidade: está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo input, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

Para Portugal, Silva e Mourão (2015), a lógica do método é a divisão em dimensões e a formação de uma cadeia de valor. Os três primeiros “Es” medem o esforço necessário para implantação da política, enquanto os últimos avaliam os resultados. A soma dos esforços mais os resultados geram o desempenho, cujo objetivo é gerir o desempenho e melhorar a tomada de decisão. Assim, as dimensões que compõem os 6Es são compostas por indicadores de esforço e resultado.

Figura 3 - Dimensões que constituem os 6Es do Desempenho



Fonte: MPOG (2009).

O Guia Referencial (BRASIL, 2009) destaca que as seis categorias de indicadores estão relacionadas a algum dos elementos da cadeia de valor, que representa a atuação da ação pública desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos provenientes dos produtos/serviços. Os elementos da cadeia de valor são:

- a) Insumos (*inputs*);
- b) Processos e/ou projetos (ações);
- c) Produtos e/ou serviços (*outputs*); e
- d) Impactos (*outcomes*).

Por meio da adoção da Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho é realizado o mapeamento de todos os processos, identificando os valores essenciais que deverão ser

acompanhados, com a construção das definições específicas do desempenho daquela organização, de modo a explicitar as dimensões dos resultados e dos esforços que sejam significativas para a produção do resultado almejado no futuro, além de facilitar o necessário alinhamento dos esforços com os resultados (NASCIMENTO, 2010).

Ainda, o Guia Referencial ressalta que o metamodelo pode ser aplicável em vários níveis da administração pública, tais como, nível macro (Governo), nível meso (política pública ou setor de governo), nível meso-micro (redes de organizações), nível micro (organizações) e nível nano (unidade de organização). Ademais, cabe frisar que o presente estudo se enquadra no nível meso (política pública).

As seis dimensões do desempenho podem ser desdobradas em subdimensões que qualificam e auxiliam na caracterização de tipologias de indicadores a serem utilizados. O Quadro 1 apresenta as principais subdimensões identificadas e suas respectivas descrições.

Quadro 1- Dimensões e subdimensões dos 6Es do Desempenho

Dimensão	Subdimensão
E1 – Efetividade	1.1 Impacto 1.2 Impacto Intermediário
E2 – Eficácia	2.3 Quantidade / Volume: é o nível de oferta e disponibilidade de um bem ou serviço gerado; 2.2 Qualidade do produto/serviço: representa a adequação entre as características dos produtos e serviços entregues; 2.3 Acessibilidade e Equidade: é a capacidade de disponibilizar bens e serviços equitativamente; 2.4 Cobertura: corresponde à relação entre a população atendida sobre a que deveria ser atendida com bens ou serviços públicos gerados; 2.5 Risco: avalia a probabilidade de um determinado sistema assegurar a entrega de bens e serviços;
E3 – Eficiência	3.1 Custo-efetividade: relação entre os insumos para a prestação de um determinado serviço; 3.2 Produtividade: relação entre o nível de produção (serviços e produtos) e os recursos utilizados; 3.3 Tempo: tempo decorrido entre o início e o fim de um determinado programa, projeto ou processo; 3.4 Custo Unitário: conjunto de custos; 3.5 Custo-benefício (qualidade do gasto): relação entre os dispêndios realizados por um determinado sistema e os retornos obtidos por conta desses dispêndios;

Continuar...

Continuando...

Quadro 1 - Dimensões e subdimensões dos 6Es do Desempenho

E4 – Execução	<p>4.1 Execução financeira: relação entre o volume de recursos disponibilizados pelo orçamento e o nível de utilização desses recursos;</p> <p>4.2 Execução física: relação entre o volume de produtos previstos para serem entregues pelo orçamento e o nível de entrega desses produtos;</p>
E5 – Excelência	<p>5.1 Conformidade em relação a padrões de excelência gerencial;</p> <p>5.2 Conformidade: representa a adequação dos projetos, ações e processos aos padrões e requisitos definidos;</p> <p>5.3 Riscos: avalia a probabilidade de ocorrência de falhas ou a entrega de produtos fora das especificações estabelecidas nos processos ou nos programas;</p> <p>5.4 Causalidade: é a avaliação de fatores precedentes que impactam ou influenciam o comportamento ou resultado subsequente;</p> <p>5.5 Comunicação: é a avaliação da fluxos de informação e seus canais, averiguando a existência ou não de falhas no processo de comunicação</p>
E6 – Economicidade	<p>6.1 Quantidade de recursos: é o nível de oferta e disponibilidade de um produto ou serviço gerado;</p> <p>6.2 Qualidade dos recursos: representa a adequação entre as características dos produtos e serviços adquiridos;</p> <p>6.3 Acessibilidade: é a capacidade de captar bens e serviços equitativamente;</p> <p>6.4 Cobertura: é a avaliação do nível de abrangência de um determinado insumo crítico para a execução de programas, projetos, processos;</p> <p>6.5 Risco: Avalia a possibilidade de ocorrência de falhas no fornecimento de recursos para prover programas, projetos e processos.</p>

Fonte: Adaptado de MPOG (BRASIL, 2009).

De maneira a garantir que as organizações públicas apliquem a metodologia, o metamodelo foi desenvolvido de forma a permitir um grau de flexibilidade para sua adaptação e aplicação a diferentes contextos organizacionais (BRASIL, 2009).

3. METODOLOGIA

Este capítulo tem o intuito de descrever os métodos, técnicas e procedimentos utilizados para o alcance do objetivo da pesquisa, isto é, apresentar os principais passos para a construção de um conjunto de indicadores capazes de avaliar a implementação da política pública de financiamento de obras de infraestrutura do FNDE, com vistas a auxiliar os gestores na tomada de decisão.

Em consulta ao dicionário Michaelis (2023), pesquisa é o ato ou efeito de pesquisar; série de atividades dedicadas a novas descobertas, abrangendo todas as áreas de conhecimento; investigação detalhada. Ainda, pesquisa é investigação, um estudo deliberado, uma busca pela compreensão (STAKE, 2011, p. 23).

Para tanto, o presente estudo baseou-se na abordagem mista, que mescla a pesquisa qualitativa e quantitativa, sendo realizado em etapas, utilizando de técnicas diferentes de coleta e análise de dados, de forma a se complementarem, auxiliando no alcance dos objetivos propostos. Para Creswell (2010), o uso combinado das abordagens quantitativa e qualitativa proporciona uma maior compreensão dos problemas de pesquisa, utilizando os pontos fortes de cada abordagem.

Quanto à natureza, a pesquisa se classifica em descritiva, de modo a apresentar a etapa de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE. Para Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Ademais, a pesquisa também teve um caráter exploratório, com vistas a um estudo preliminar do objeto da pesquisa para familiarizar-se com o fenômeno em investigação.

Como estratégia de investigação, visto que a pesquisa objetiva avaliar o processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares, será utilizada o estudo de caso, haja vista seu viés orientado à investigação empírica, com fenômenos em contexto real. Nesse sentido, para Yin (2001, p.17) os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões as quais o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Nesse sentido, para o alcance dos objetivos foram usados como processo de coleta de dados múltiplos procedimentos como: pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas, sistemas eletrônicos como o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle do Ministério da

Educação (SIMEC) e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)². Para Yin, (2001, p.125), o processo de coleta de dados para os estudos de caso é mais complexo do que os processos utilizados em outras estratégias de pesquisa. O pesquisador do estudo de caso deve possuir uma versatilidade metodológica que não é necessariamente exigida em outras estratégias e deve obedecer a certos procedimentos formais para garantir o controle de qualidade durante o processo de coleta.

Nessa direção, a análise bibliográfica foi desenvolvida basicamente da leitura de artigos e livros, com o intuito de extrair contribuições de diversos autores sobre o tema da pesquisa, isto é, acerca de avaliação de desempenho de políticas públicas. Quanto à análise documental, essa ocorreu sobre textos legais como Leis, Decretos, Portarias e Resoluções que subsidiam e regulamentam as ações voltadas ao financiamento das obras educacionais. Ademais, foram examinados pareceres técnicos e documentos internos do FNDE e da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) que permeiam e descrevem a etapa de implementação da política pública atinente ao financiamento das obras escolares pela autarquia.

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores internos (gestores e técnicos do FNDE, responsáveis pelas áreas de implementação da ação pública direcionada ao financiamento de obras escolares), também com atores externos (gestores e técnicos dos entes federativos, responsáveis pela execução das obras financiadas pela autarquia). As conversas tiveram como objetivo principal, além da troca de conhecimentos (ideias), a captação e percepção de como os colaboradores desenvolvem a implementação da política de obras de infraestrutura no FNDE, assim como quais seriam os possíveis obstáculos enfrentados durante o processo de implementação da referida política. Nesse sentido, Marconi e Lakatos (2003) conceituam entrevista como um encontro entre duas pessoas com o propósito de que uma delas consiga informações sobre um tema específico, as quais serão obtidas por intermédio de uma conversa face a face de cunho profissional.

Em âmbito interno do FNDE, as entrevistas envolveram a participação de 3 (três) áreas: A Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional (Cgest), que é responsável pela análise técnica, no âmbito do SIMEC – módulo PAR, das iniciativas de obras cadastradas pelos estados, Distrito Federal e municípios, bem como pela sua consequente aprovação ou não. Ainda, a Cgest realiza a análise da prestação de contas técnica, conhecida internamente como “cumprimento do objeto”. Outra área participante é a Cgden, que tem a competência para, após aprovação da obra, realizar o empenho da obra, ou seja, alocar recursos orçamentários para obra

² O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, que oferece suporte à produção, edição, assinatura e trâmite de tais processos e documentos.

aprovada, assim como gerar o termo de compromisso e disponibilizar para assinatura do ente federativo. Ainda, cabe à Cgden proceder o pagamento das parcelas de obra. Por fim, foram realizadas entrevistas com a Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (Cgimp), a qual tem a responsabilidade de monitorar a execução físico-financeira da obra pactuada. Cabe mencionar que foi confeccionado um roteiro de entrevista para cada coordenação-geral (Apêndices B, C e D).

Quanto aos atores externos, esses são compostos por engenheiros civis ou arquitetos que são responsáveis pela execução da obra, denominados fiscais de obras. Para tanto, esses fiscais têm a responsabilidade de acompanhar a execução da obra e alimentar o sistema de monitoramento do FNDE, Simec, com informações acerca da execução. Nesse sentido, para as entrevistas foram selecionados os cinco Estados mais e menos efetivos na implementação da política pública voltada à construção de obras escolares, financiadas pelo FNDE, conforme Apêndice C. Assim, para selecionar os entes da federação, usou-se os critérios listados no Quadro 2.

Quadro 2 - Critérios para seleção de entes federativos para a entrevista

EFETIVIDADE	Estados Selecionados	Ranking EFETIVIDADE	
		Critério A Maior percentual de obras concluídas;	Critério B Menor percentual de obras paralisadas, inacabadas e canceladas.
Estados Mais Efetivos	1º - Mato Grosso do Sul;	83,49%	6,04%
	2º - Santa Catarina;	81,84%	7,31%
	3º - Mato Grosso;	74,53%	14,43%
	4º - Paraná;	71,91%	8,85%
	5º - São Paulo.	63,30%	12,87%
Estados Menos Efetivos	1º - Amapá;	16,99%	38,56%
	2º - Roraima;	23,46%	30,17%
	3º - Amazonas;	25,30%	40,89%
	4º - Maranhão;	45,49%	35,54%
	5º - Pará.	44%	36,95%

Fonte: elaborado pelo autor.

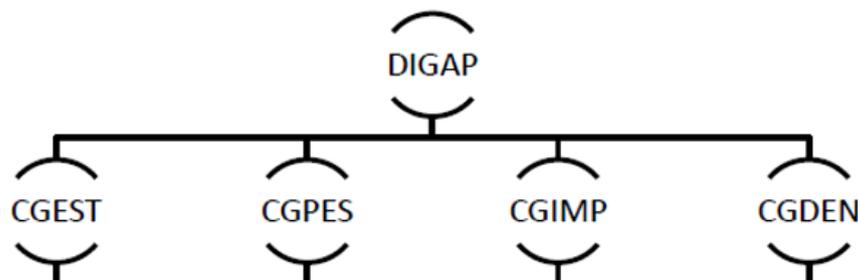
Quanto aos sistemas eletrônicos, cabe ressaltar que a plataforma Simec, que abarca mais de 100 (cem) módulos, é amplamente utilizado tanto no FNDE como no MEC. No âmbito da Digap, utiliza-se os módulos PAR 2, PAR 3, PAR 4 e Obras 2.0. O módulo PAR é destinado ao cadastramento e análise das iniciativas, além disso, armazena os dados financeiros das obras.

Também são executadas atividades, como geração de termos de compromisso e comunicação com outros sistemas internos do FNDE. Já o módulo Obras 2.0 é voltado ao monitoramento da execução físico-financeiro da obra. Logo, ele é alimentado com informações advindas dos entes federativos e das equipes técnicas do FNDE. Nesse sentido, as informações referentes a presente pesquisa versam sobre o período de 2007 a 2022, e foram extraídas da base do SIMEC, como consultas e planilhas em *excel*, contendo quantitativo de empreendimentos, vigência, situação da obra, valores pactuados e repassados, assim como outros dados atinentes.

Tal como o SIMEC, o SEI também foi objeto de consulta e análise nesse estudo, visto que constam nele documentos técnicos, confeccionados pelas áreas da Digap, que auxiliaram na composição da pesquisa em tela.

Nesse contexto, o presente estudo envolveu diretamente a participação de áreas e atores do FNDE, que tem como missão a prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito e aos municípios. De maneira mais específica, o foco da presente pesquisa foi na etapa de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras de infraestrutura, o qual é desenvolvido no âmbito da Digap (ver Figura 4), que é composta por coordenações que executam as atividades técnicas relativas ao processo de implementação da política acima referida.

Figura 4 – Organograma da DIGAP



Fonte: elaborado pelo autor.

A Portaria nº 742, de 06 de setembro de 2022, que aprova o Regimento Interno (RI) do FNDE, enumera no seu Art. 139 as competências da Digap:

Art. 39. À Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais compete:

I - Gerir, no âmbito do FNDE, as ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e com outros órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, nas respectivas áreas de atuação;

II - Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura da rede pública de ensino;

- III - estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais para a rede pública de ensino, na sua área de atuação;
- e
- IV - Gerir as ações de suporte, assistência técnica e monitoramento vinculadas ao Plano de Ações Articuladas e demais projetos educacionais estabelecidos em conjunto com o Ministério da Educação.

De maneira a melhor visualização da tipologia de pesquisa e coleta de dados, apresenta-se no Quadro 3 o resumo.

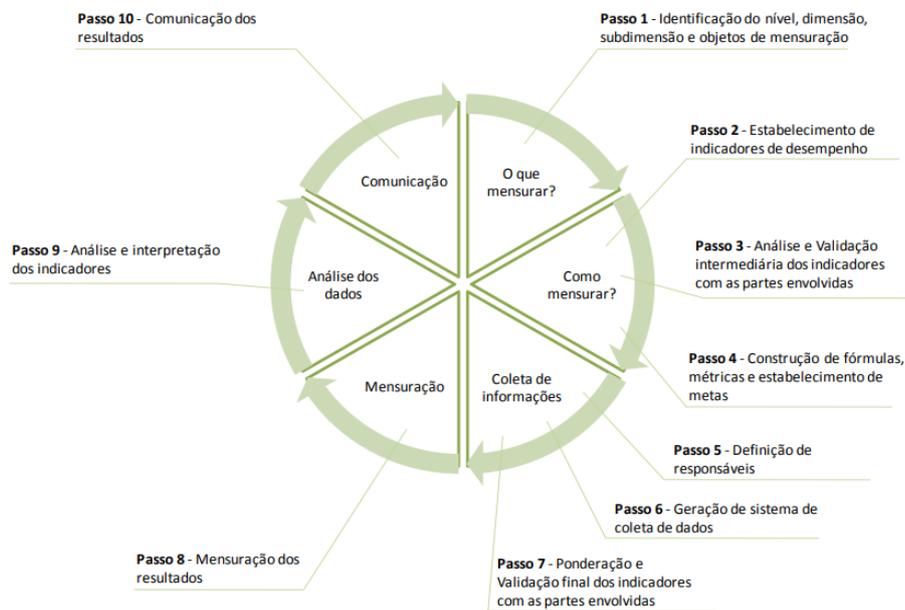
Quadro 3 – Resumo da Tipologia de Pesquisa e Coleta de Dados

Abordagem	Mista: Qualitativa e Quantitativa
Estratégia	Estudo de Caso
Natureza	Descritiva
Técnica de Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • Documental: Leis, Decretos, Portarias e Resoluções que subsidiam e regulamentam as ações voltadas ao financiamento das obras educacionais; bem como pareceres técnicos e documentos internos do FNDE e da DIGAP, que permeiam e descrevem a etapa de implementação da política pública atinente ao financiamento das obras escolares pela autarquia; • Bibliográfica: Artigos e livros, com o intuito de extrair contribuições de diversos autores sobre o tema da pesquisa, isto é, acerca de avaliação de desempenho de políticas públicas; • Entrevistas: Semiestruturadas com atores internos e externos.
Participantes das Entrevistas.	<p>Participantes Interno: gestores e técnicos do FNDE, responsáveis pelas áreas de implementação da ação pública direcionada ao financiamento de obras escolares;</p> <p>Participantes Externos: Engenheiros civis ou arquitetos que são responsáveis pela execução da obra, denominados fiscais de obras.</p>
Lókus da Pesquisa	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais, no âmbito do FNDE.
Análise das Informações	Análise de conteúdo e leitura em profundidade

Fonte: elaborado pelo autor.

Após os procedimentos apresentados, com intuito de atingir o objetivo geral de construir um conjunto de indicadores capazes de avaliar a implementação da política pública voltada à construção de obras escolares, foi utilizado o metamodelo dos 6Es do desempenho, o qual apresenta 10 passos para a construção de indicadores, conforme sugerido pelo Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (BRASIL, 2009), (ver Figura 5).

Figura 5 - 10 passos para construir Indicadores



Fonte: MPOG (2009).

1º Passo – Identificação do nível, dimensão, subdimensão e objeto de mensuração

Para o primeiro passo, definir o que será mensurado constitui a reflexão inicial do processo de criação de indicadores de desempenho. Todavia, é preciso, antes, entender em qual nível da administração pública se deseja criar medidas, ou seja, para que organização, política pública ou Governos, será modelado indicadores (BRASIL, 2009). Ademais, pode ser apenas uma unidade de uma organização, um nível de política pública ou mesmo o governo como um todo. Os níveis principais propostos são: macro (Governo), meso (política pública ou setor de governo), meso-micro (redes de organizações), micro (organização) e nano (unidade de organização).

Neste estudo, o objeto a ser medido foi enquadrado como “nível meso” (Política Pública), isto é, a aferição ocorreu sobre a etapa de implementação da política pública voltada as obras financiadas pelo FNDE.

Ademais, o Guia Referencial (2009) pontua que a identificação dos objetos de mensuração se dá a partir do uso da cadeia de valor, por se tratar de um instrumento facilitador da representação do universo de análise, contribuindo para uma melhor compreensão de seu

ambiente interno e externo, bem como para explicitação dos resultados e impactos pretendidos pela organização, programa ou governo.

2º Passo – Estabelecimento de indicadores de desempenho

Já no segundo passo é preciso estabelecer os indicadores. Estes devem ser especificados por meio de métricas estatísticas, comumente formados por porcentagem, média, número bruto, proporção e índice (BRASIL, 2009). Além disso, é necessário identificar se a escolha do indicador atende às expectativas de seus públicos de interesse, como os órgãos setoriais, órgãos centrais, órgãos de controle e outros possíveis interessados, de modo a assegurar a relevância do indicador proposto.

Para o presente estudo, a constituição de indicadores ocorreu a partir da análise documental, informações coletadas nas entrevistas com os atores internos e externos, bem como a identificação dos objetos de mensuração baseado no uso da cadeia de valor. Assim, foi construída uma proposta preliminar do conjunto de indicadores que possam avaliar o processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE.

3º Passo – Validação Preliminar dos Indicadores com as Partes Envolvidas

É fundamental selecionar e validar os indicadores com as partes interessadas de modo a obtenção de um conjunto significativo de indicadores que propicie uma visão global da organização e represente o desempenho da mesma (BRASIL, 2009).

Assim, de maneira a obter maior assertividade na aplicação do metamodelo dos 6E's, foi criada uma comissão de especialistas, composta por 5 (cinco) servidores da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap), cujos perfis dos profissionais estão detalhados no Quadro 7. Para tanto, a aludida comissão tem a finalidade de analisar e validar os indicadores propostos preliminarmente pelo autor deste estudo, bem como definir a lista de indicadores para a avaliação do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento das obras escolares pelo FNDE. Ainda, a Comissão foi composta por servidores integrantes do FNDE que atenderam os seguintes critérios:

- Possuir vínculo com a administração pública em cargo efetivo ou comissionado;
- Possuir exercício na diretoria Digap maior que cinco anos;
- Possuir tempo de exercício, maior que cinco anos, na área em que a etapa de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares é realizada;

Quadro 4 – Perfil Profissional dos Membros da Comissão de Especialistas

Dados Funcionais dos Membros (Sem identificação individual)					
	Membro 1	Membro 2	Membro 3	Membro 4	Membro 5
Gênero	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Grau de Instrução	Mestrado	Mestrado	Especialização	Especialização	Especialização
Vínculo com a Administração Pública:	Concursado / efetivo				
Tempo no Serviço Público	15 anos	16 anos	10 anos	14 anos	9 anos
Tempo de Exercício na DIGAP	10 anos	10 anos	8 anos	6 anos	6 anos

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, por meio de reunião com a comissão de especialistas, foi submetido questionário (APÊNDICE D) com o objetivo de realizar a escolha preliminar dos indicadores para avaliação do desempenho do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE.

4º Passo – Construção de Fórmulas, Estabelecimento de Metas e Notas

Este passo ocorreu após a definição dos indicadores. Para melhor entendimento, é necessário discorrer acerca da construção de fórmulas, bem como o estabelecimento de metas e notas.

A fórmula descreve como deve ser calculado o indicador, possibilitando clareza com as dimensões a serem avaliadas. A fórmula permite que o indicador seja: inteligível; interpretado uniformemente; compatibilizado com o processo de coleta de dados; específico quanto à interpretação dos resultados e apto em fornecer subsídios para o processo de tomada de decisão (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, o Guia recomenda evitar fórmulas de alta complexidade ou que não respondam às questões necessárias. A fórmula do indicador deve, sobretudo, ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso, proporcionando a obtenção de um resultado, numérico ou simbólico, facilmente comparável com valores predeterminados, posteriores ou anteriores, para apoiar o processo decisório.

Ainda, o Guia Referencial (BRASIL, 2009) esclarece que a fórmula de cálculo e a unidade de medida fornecem subsídios para identificar o comportamento esperado do indicador, ou seja, se o indicador é maior-melhor, menor-melhor ou igual-melhor. Dessa forma, a interpretação do indicador informa se o bom desempenho é alcançado quando o resultado do indicador está aumentando, diminuindo ou permanecendo o mesmo. Trata-se de uma informação integrante que orienta a análise crítica do desempenho do indicador.

Por fim, concomitantemente à construção da fórmula do indicador, é necessário definir a origem de onde os dados são extraídos, ou seja, a fonte de dados, podendo ser de um setorial, organização, unidade organizacional, sistema informatizado ou outra fonte como relatórios ou pesquisas de origem externa.

A meta é uma expressão numérica que representa o estado futuro de desempenho desejado (BRASIL, 2009). Ademais, todos os indicadores de desempenho devem ter metas, podendo ser definida mais de uma meta por indicador. As metas têm como objetivo serem suficientes para assegurar a efetiva implementação da estratégia.

O Guia Referencial destaca, ainda, que as metas contêm uma finalidade, um valor e um prazo. Para tanto, as metas devem ser: alcançáveis; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e *benchmark*.

A nota deve refletir o esforço no alcance da meta acordada, por indicador em particular, o que implicará na determinação de valores de zero a dez para cada um, conforme a relação entre o resultado observado e a meta acordada (BRASIL, 2009).

Desta maneira, após validação do conjunto de indicadores pela comissão de especialistas, foi apresentado aos membros do comitê um questionário (APÊNDICE D), construído pelo autor desta pesquisa, contendo as fórmulas e metas atribuídas aos indicadores selecionados no passo anterior.

5º Passo – Definição de Responsáveis

Os indicadores de desempenho se desdobram para toda organização e possuem como objetivo central entregar informações sobre o grau de cumprimento das metas (BRASIL, 2009). Assim, nesta fase é necessária a indicação do responsável pela geração e divulgação dos resultados obtidos de cada indicador. Indicadores sem responsáveis por sua coleta e acompanhamento não são avaliados, tornando-se sem sentido para a organização.

Nessa seara, o Guia Referencial (BRASIL, 2009) afirma que uma vez identificado o responsável pela coleta, é definida a periodicidade de coleta do indicador, ou seja, é descrita a

periodicidade temporal em que os resultados conexos ao indicador devem estar disponíveis para serem apurados. Exemplos, semanal, mensal, semestral, anual.

6º Passo – Geração do Sistema de Coleta de Dados

A sistemática de coleta de dados determina os requisitos para o levantamento de informações sobre os indicadores (BRASIL, 2009). Ademais, essa etapa é complexa, uma vez que há necessidade de se coletar dados acessíveis, confiáveis e de qualidade. Para tanto, a forma de apuração dos indicadores foi definida pela comissão de especialistas.

7º Passo – Ponderação e Validação Final dos Indicadores com as Partes Envolvidas

Para o Guia Referencial (BRASIL, 2009), a ponderação e validação final dos indicadores com as partes interessadas são fundamentais para a obtenção de uma cesta de indicadores relevante e legítima, que assegure a visão global da organização e representar o seu desempenho. Para tanto, o processo de validação dos indicadores é feito por meio de uma sistemática de ponderações, em que são definidos pesos para cada critério de seleção (atributos) do indicador, de maneira a avaliar o grau de relevância dos indicadores para a avaliação do desempenho. Nesse sentido, a validação final dos indicadores do presente estudo foi realizada com base na técnica de ponderação proposto pelo Guia Referencial (BRASIL, 2009). Essa técnica permite estabelecer um ranqueamento dos indicadores, classificando-os segundo uma ordem de prioridade.

8º Passo – Mensuração do Desempenho

Após a execução de todos os passos básicos para a criação do indicador e sua sistemática, torna-se necessário medir o que se deseja. Esse passo é iniciado com a coleta de dados e o cálculo do indicador, e finalizado com a conversão do valor obtido na nota correspondente (BRASIL, 2009).

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em regra, os resultados são oriundos de informações e dados colhidos e analisados, os quais serviram de base para a identificação dos fluxos necessários ao processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE, bem como para a elaboração da matriz de indicadores que avaliaram o desempenho do referido processo.

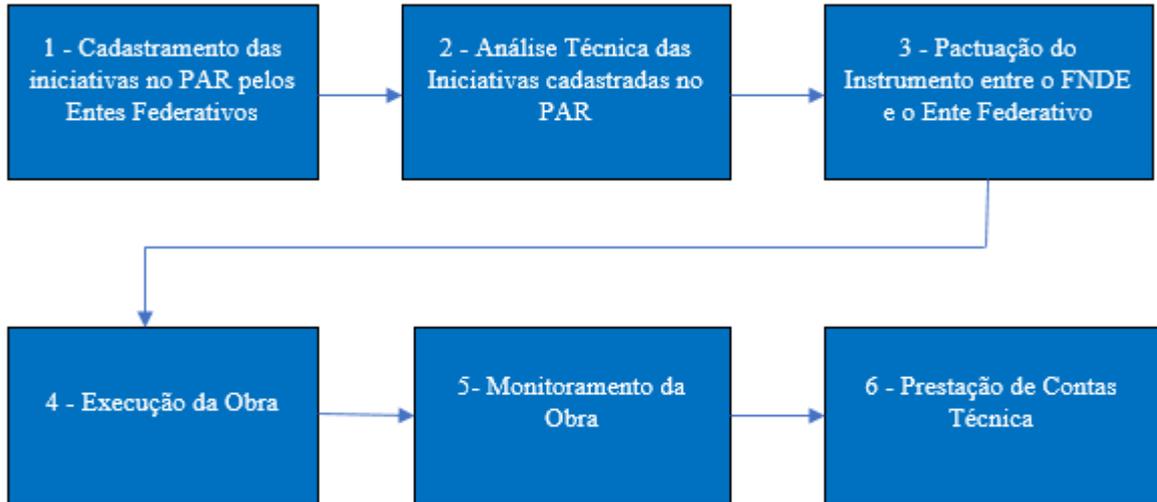
Nesse sentido, a partir da coleta e análise das informações e dados obtidos por meio de análise documental e entrevistas e, ainda, sob a perspectiva das áreas e atores envolvidos, possibilitou-se chegar aos resultados relacionados ao desempenho da implementação das obras escolares pelo FNDE.

4.1 PANORAMA ATUAL DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA (OBRAS ESCOLARES).

O FNDE financia a construção de obras escolares públicas desde 2007, isto é, esse processo de financiamento permeia a etapa de implementação da política pública desde então. Para Weigelt, Macedo e Ferreira (2004), em políticas públicas, a implementação é um processo de interação estratégica entre diversos atores. Nesse contexto, por se tratar de uma política pública já estabelecida, as etapas de definição de agenda, formulação da política e tomada de decisão já foram cumpridas anteriormente.

Desse modo, conforme proposto pelo primeiro objetivo específico da pesquisa, a identificação dos processos de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares foi realizada pelo autor deste estudo sob orientação dos colaboradores das áreas em que o aludido processo perpassa. Em outras palavras, os fluxos do processo foram mapeados e explicados, percorrendo as áreas administrativa, técnica e financeira da diretoria Digap. Logo, buscou-se a melhor maneira de visualizar os caminhos percorridos durante a etapa de implementação da política pública, de modo a identificar as atividades, áreas, atores e ferramentas envolvidos. Ainda, acrescenta-se que a mencionada implementação é dividida em responsabilidades que percorrem atividades internas do FNDE, bem como atribuições dos entes federativos. Portanto, com vistas a melhor compreensão do fluxo ora citado, apresenta-se os estágios, áreas, atores e ferramentas envolvidas no processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares financiadas pelo FNDE.

Figura 6 - Estágios do atual processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE



Fonte: elaborado pelo autor.

4.1.1 Estágios do Processo de Implementação da Política

No que tange ao ciclo da política pública voltada ao financiamento de obras públicas escolares pelo FNDE, o presente estudo focou em avaliar o processo da etapa de implementação da referida política, que se desenvolve no FNDE, no âmbito da diretoria da Digap, assim como na alçada dos entes federativos. Nesse sentido, durante a identificação do processo de implementação da política, descreveu-se as atividades contínuas que compõem o curso da aludida etapa. Ademais, o Quadro 5 explica de forma objetiva os estágios do referido processo e seus respectivos responsáveis.

Quadro 5 – Processo de Implementação da Política: Atividade e Área Responsável

Estágios	Área Responsável
1 – Cadastramento das iniciativas no PAR pelos entes federativos;	Ente Federativo
2 - Análise Técnica das Iniciativas Cadastradas no PAR pelos Entes Federativos;	CGEST
3 - Pactuação do Instrumento entre o FNDE e o Ente Federativo;	CGDEN
4 – Execução da Obra	Ente Federativo
5 – Monitoramento da Obra	CGIMP
6 – Prestação de Contas Técnica	CGEST

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

- **Estágio 1: Cadastramento das Iniciativas no PAR pelo Ente Federativo**

Como dito anteriormente, o Plano de Ações Articuladas (PAR) nasceu a partir do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, com a finalidade de melhorar a educação básica pública brasileira. Para tanto, é tido como uma estratégia de assistência técnica e financeira que consiste em oferecer aos entes federativos um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão de política educacional.

Nesse sentido, para que os estados, Distrito Federal e municípios tenham acesso a recursos financeiros ou técnicos oferecidos pelo MEC, é preciso a elaboração de um plano contendo a realização de um diagnóstico da realidade educacional local, bem como a indicação das necessidades pelos entes federativos. No caso da presente pesquisa, é preciso que os instrumentos de diagnóstico sejam correlacionados à dimensão quatro do PAR: Infraestrutura física e recursos pedagógicos, voltados às necessidades de construções, ampliações ou reformas.

O PAR, que está a cargo do FNDE, é operacionalizado por meio do SIMEC. Logo, tanto a elaboração do plano quanto o acompanhamento dos seus trâmites ocorrem via sistema. Ademais, é por meio do SIMEC que são realizadas as assistências técnicas e financeiras.

Cabe salientar que atualmente o Plano de Ações Articuladas está em seu quarto ciclo. Para a elaboração do PAR 4, além das etapas tradicionais (diagnóstico e planejamento), há novidades como o monitoramento dos planos subnacionais de educação na Plataforma + PNE como requisito ao início das etapas do PAR; apresentação de dados do IBGE e do Censo Escolar (INEP) sobre o ente e sua rede educacional. Além disso, também deve-se considerar as fases de execução e de prestação de contas (BRASIL, 2021). Assim, a Resolução nº 04 de 4 de maio de 2020, que regulamenta os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica, determina que:

Art. 7º. Estados, municípios e o Distrito Federal que interessem na construção, ampliação ou reforma de unidades escolares, devem cadastrar seus projetos exclusivamente por meio eletrônico, via Sistema Integrado de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação - módulo PAR.

§ 4º Todos os dados e documentos técnicos necessários à análise dos projetos pela equipe técnica de engenharia do FNDE deverão ser preenchidos e fornecidos ao FNDE por meio do SIMEC.

Após o ente federativo cadastrar as iniciativas no SIMEC, estas são analisadas pela equipe do FNDE, conforme descrito no estágio a seguir.

- **Estágio 2: Análise Técnica das Iniciativas Cadastradas no PAR pelos Entes Federativos**

Efetuada o cadastramento das iniciativas, os profissionais de engenharia civil ou arquitetura realizam a análise de viabilidade técnica da ação cadastrada pelo proponente, no âmbito da Cgest, conforme descrito no Art. 6º, Inciso II - atribuições do FNDE, alínea “a”:

realizar a análise técnica das iniciativas do PAR sob a responsabilidade das diretorias da Autarquia. Para isso, é realizado um *checklist* técnico de forma a verificar se a documentação atende ao solicitado. O Quadro 6 retrata de maneira mais detalhada a documentação necessária para a construção de um empreendimento escolar.

Quadro 6 – Documentação Mínima Necessária à Aprovação da Obra

Item	Descrição
Planta de Localização do Terreno	Deve informar com clareza a posição do terreno dentro da malha urbana ou rural do município
Planta de Situação do Terreno	Deve mostrar o desenho/delimitação do terreno real onde a obra será executada;
Planta de Levantamento Planialtimétrico	Deve demonstrar a topografia do terreno e suas curvas de nível cotadas a cada metro de desnível;
Planta de Locação da Obra no Terreno	Consiste na implementação da edificação no terreno;
Declaração de Fornecimento de Infraestrutura mínima para a obra	Declaração modelo padrão a ser impresso em papel timbrado, assinado pelo prefeito(a) ou secretário(a) de Estado;
Declaração de Compatibilidade do Projeto de Fundação	Declaração modelo padrão a ser impresso em papel timbrado, assinado pelo prefeito(a) ou secretário(a) de Estado;
Declaração de capacidade técnico-gerencial	Declaração modelo padrão a ser impresso em papel timbrado, assinado pelo prefeito(a) ou secretário(a) de Estado;
Documento de propriedade do terreno	O Município / Estado deverá apresentar a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante Certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente

Fonte: Site do FNDE (2024)

A etapa de análise técnica ocorre mediante o exame da documentação enviada pelo ente federativo. Nesse sentido, caso durante a verificação detecte alguma irregularidade, é realizada diligências a fim que o ente corrija os apontamentos técnicos. Logo que sanada a pendência, o ente federativo devolve ao FNDE para nova avaliação. Esse fluxo é feito entre a Cgest e o ente federativo, por meio do Simec – módulo PAR. Ao fim desse procedimento, a proposta submetida pelo ente federativo é aprovada, seguindo para o estágio 3 (três), ou arquivada, caso em que a documentação apresentada não foi suficiente para a aprovação da proposta.

- **Estágio 3: Pactuação do Instrumento entre o FNDE e o Ente Federativo**

Com a aprovação técnica da obra no âmbito da Cgest, é necessário a celebração de um termo de compromisso, conforme modelo ilustrado na Figura 7 abaixo, instrumento utilizado pelo FNDE a fim que seja formalizado o acordo entre a autarquia e o ente federativo. O mencionado documento deve conter: (i) identificação das ações a serem firmadas; (ii) metas quantitativas; (iii) previsão de início e fim da execução das ações; (iv) cronograma de execução físico-financeiro; (v) prazo de vigência; (vi) hipóteses de prorrogação; (vii) valor da contrapartida do ente federado. Com isso, o governo federal, como concedente, compromete-se a transferir recursos para a construção de uma obra escolar, assim como o estado, o Distrito Federal ou o município, na condição de conveniente, torna-se responsável por realizar a licitação para a contratação de empresa executora, e gerenciar a execução físico-financeiro do empreendimento. Cabe ressaltar que a assinatura do termo de compromisso se dá por meio eletrônico, via SIMEC – módulo PAR, no campo de atuação da Cgden. Após, como requisito de eficácia, é publicado o extrato do instrumento firmado no Diário Oficial da União (DOU). Ademais, a Resolução nº 04 de 4 de maio de 2020 determina os prazos da vigência: “Art. 12, § 3º. O prazo de vigência dos instrumentos cujo objeto seja a construção, reforma ou ampliação de creches, pré-escolas, escolas, quadras esportivas, coberturas de quadras e outras obras congêneres será de até trinta e seis meses”.

Figura 7 – Modelo de Termo de Compromisso

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE COMPROMISSO
202201724-1

EXTRATO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR						
IDENTIFICAÇÃO DO ENTE FEDERADO						
01 - PROGRAMA(S) PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS 3º CICLO - 2017-2020					02 - EXERCÍCIO 2022	
03 - Nº PROCESSO 23400.005561/2019-14						
04 - NOME DA PREFEITURA PM QUEIMADOS					05 - N.º DO CNPJ 39.485.412/0001-02	
06 - ENDEREÇO RUA HORTÊNCIA, Nº 254, CENTRO			07 - MUNICÍPIO QUEIMADOS		08 - UF RJ	
IDENTIFICAÇÃO DO(A) PREFEITO(A) MUNICIPAL						
09 - NOME GLAUCO BARBOSA HOFFMAN KAIZER					10 - CPF 073.003.617-06	
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS						
Código do Planejamento	Iniciativa	Número de Identificação da Obra	Tipo de Obra	Valor Total Orçado	Valor da Contrapartida	Valor do MEC/FNDE
146486	18 - CONSTRUIR ESCOLA OU CRECHE	3077935	CRECHE PRÉ-ESCOLA - TIPO 1	RS 3.846.141,25	RS 38.461,41	RS 3.807.679,84
TOTAL GERAL PACTUADO					RS 3.846.141,25	

Fonte: SIMEC (2024).

Cabe elucidar que antes de formalizar o acordo por meio da assinatura do instrumento entre as partes, é realizado, no âmbito da CGDEN, consulta acerca da disponibilidade orçamentária. Se não houver orçamento disponível, a obra aprovada fica sobrestada aguardando a disponibilização de saldo orçamentário. Caso durante a vigência do ciclo do PAR, que é de 4 (quatro) anos, não seja possível empenhar a obra aprovada, esta será arquivada.

Após destinado o orçamento para determinada obra aprovada, então esta é encaminhada para confecção do termo de compromisso e sua posterior assinatura. Essa validação e assinatura do termo de compromisso pelo gestor do estado, Distrito Federal ou município ocorre por meio do SIMEC – módulo PAR, ou seja, de maneira eletrônica. Ademais, como requisito imprescindível para a formalização do acordo, a Resolução nº 04 de 4 de maio de 2020

determina, em seu artigo 10, é preciso que o ente federativo comprove a aplicação de percentual mínimo de recursos para a saúde e educação. (Ver citação).

Art. 10. Para fins de celebração do Termo de Compromisso, o ente federativo deverá comprovar:

I - aplicação mínima de recursos na área da Educação, em atendimento ao disposto no art. 212, da Constituição Federal, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF);

II - aplicação mínima de recursos na área da Saúde, em atendimento ao disposto no art. 198, § 2º, da Constituição Federal, nos arts. 6º e 7º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro e 2012, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF);

III - a observância dos limites com despesa total de pessoal, nos termos do art. 169, § 2º, da Constituição de 1988, e do art. 25, § 1º, IV, c, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF);

IV - o cumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social, nos termos do art. 167, XIII, da Constituição de 1988; e

V - a previsão de contrapartida na sua lei orçamentária.

- **Estágio 4: Execução da obra**

Após assinatura do termo de compromisso, inicia-se o estágio de execução da obra, a qual é de responsabilidade do ente federativo, conforme descrito no Art. 6º, inciso III - atribuições do estado, Distrito Federal e Municípios, alínea 'e': "executar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE exclusivamente no cumprimento das ações pactuadas no termo de compromisso dentro da vigência estabelecida no referido instrumento". Nesse sentido, a análise da execução da política pública no âmbito dos entes federativos se torna complexa, visto que depende da estrutura de cada ente federativo. Alguns municípios, por exemplo, possuem uma estrutura robusta, com equipes e áreas específicas, logo enfrentam menos adversidades para a execução da obra. Todavia, em outros casos, por ser pequenos e possuírem menos recursos material, financeiros e humanos, os entes acabam terceirizando algumas atividades, como é o caso do processo licitatório para as contratações necessárias à execução das ações aprovadas PAR, conforme descrito no Art. 6º, inciso III - atribuições do estado, Distrito Federal e Municípios, alínea "f".

Além da atividade principal de execução da obra, compete aos entes federativos outras atividades subsidiárias, como a realização da licitação, a sondagem do terreno, a confecção das planilhas orçamentárias, a indicação de um fiscal técnico para acompanhamento da obra, bem como alimentação periódica do SIMEC – módulos obras 2.0, com informações sobre a execução do empreendimento.

No tocante à liberação dos recursos financeiros, pelo FNDE, para a execução da obra, essa acontece de maneira gradual, conforme descrito na Resolução CD/FNDE nº 04 de 4 de maio de 2020, art. 15, § 1º, Inciso I: “as transferências de recursos serão realizadas em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante de até 15%, após inserção da ordem de início de serviço de execução da obra, no SIMEC, módulo Obras 2.0”; Já os desembolsos de recursos subsequentes ocorrem conforme a evolução física da obra. Isto é, o conveniente insere no SIMEC – módulo Obras 2.0 uma vistoria de evolução física da obra, com percentual de execução, fotos e cronograma, conforme descrito no Art. 16, § 1º, Inciso II, da Resolução CD/FNDE nº 04 de 4 de maio de 2020:

Art. 16, § 1º, II – para as transferências de recursos após a primeira parcela, será necessário que a entidade solicite desembolso no SIMEC, módulo Obras 2.0, sendo as demais parcelas transferidas após a aferição da evolução física da obra e avanço de no mínimo 5%, comprovado mediante o relatório de vistoria inserido no SIMEC, módulo Obras.2.0, e aprovado pela equipe técnica do FNDE;

Com isso, a coordenação de monitoramento, Cgimp, realiza uma análise técnica aprovando a evolução física, com consequente desembolso de recursos. Nesse ponto, vale informar que a equipe de monitoramento apenas afere a evolução do percentual de execução físico, sendo a Cgden, área meio da Digap, a responsável por processar o desembolso junto à Diretoria Financeira (DIFIN). Todo esse processo ocorre por meio da plataforma SIMEC.

Ademais, conforme previsto em cláusula do termo de compromisso, o conveniente deve a cada 30 (dias), informar ao FNDE, por meio do SIMEC - módulo Obras 2.0, a situação da obra, com inserção de documentos e fotos. Assim, todo o processo de construção da obra deve ser espelhado no sistema. Vale mencionar que cada empreendimento possui um fiscal de obra, que é um profissional, com formação em engenharia civil, o qual acompanha passo a passo a sua execução, verificando se está ocorrendo conforme o projeto arquitetônico.

- **Estágio 5: Monitoramento da Execução Físico-Financeiro das Obras**

Conforme exposto na introdução, as 30.200 obras financiadas pelo FNDE são executadas por 4.873 entes federativos, de maneira concomitante. A coordenação responsável pelo monitoramento das obras financiadas é a Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (Cgimp). Logo, a equipe técnica de monitoramento do FNDE, que é formada por 20 (vinte) engenheiros civil e arquitetos, não consegue realizar o monitoramento presencial em todas essas localidades.

Dessa forma, em regra, o FNDE realiza o monitoramento da execução das obras de maneira sistemática e remota, por meio do SIMEC – módulo Obras 2.0. Logo, todo o aparato

de informações e documentos referentes à execução do empreendimento se encontram registrados naquele sistema. Assim, tanto o ente federativo como a equipe de monitoramento do FNDE realizam registros no sistema acerca da execução da obra. Não obstante, cabe ressaltar que a etapa de monitoramento ocorre desde o nascimento da obra até sua conclusão. Assim, durante a sua vida há diversos gatilhos para que o FNDE possa auxiliar os entes federativos em uma melhor execução do empreendimento, bem como o empreendimento ser concluído com maior qualidade e de acordo com o projeto pactuado.

Além disso, o FNDE realiza supervisões *in loco* nas obras por ele financiadas. Isto é, empresas de engenharia terceirizadas, contratadas pela autarquia, vão até a obra para coletarem informações sobre sua execução, se está em consonância com o objeto pactuado, assim como verificar a qualidade do empreendimento executado. Essas informações servem de subsídios a fim que a equipe de monitoramento possa utilizá-las para melhorar a execução da obra, seja prestando assistência técnica aos estados, Distrito Federal e municípios de forma a auxiliar na execução do objeto, seja coibindo a execução irregular do empreendimento. Esses subsídios técnicos são feitos por meio da plataforma SIMEC ou presencialmente, em eventos específicos que o FNDE realiza *in loco* para prestação de assistência técnica.

Em adição, os laudos trazidos pelas empresas de supervisão *in loco* podem demonstrar eventuais irregularidades detectadas durante a execução. Caso isso ocorra, a equipe de monitoramento registra, no SIMEC, módulo Obras 2.0, essas falhas detectadas durante a inspeção *in loco*. Com isso, é preciso que o ente federativo regularize as anomalias identificadas. Caso contrário, o FNDE pode temporariamente deixar de transferir recursos financeiros, até que sejam sanadas as irregularidades avistadas.

Ainda, existem outras atividades internas que a equipe da Cgimp realiza durante a fase de acompanhamento da execução da obra, como aferir a evolução física da obra, de modo a deferir desembolsos e/ou averiguar a real execução da obra, realizar avaliação técnica de solicitações de prorrogação de prazo de vigência do instrumento pactuado, bem como emitir parecer técnico sobre tal ato. Ademais, é realizado a apreciação de documentos técnicos pertinentes à obra.

Estágio 6: Prestação de Contas Técnica– Conclusão da Obra

Após sua conclusão física, a obra entra em fase de prestação de contas técnica, denominada internamente como “cumprimento do objeto”, onde a Cgest afere se a obra foi finalizada conforme o projeto pactuado, bem como a qualidade da execução física. Esta é o

último estágio do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE.

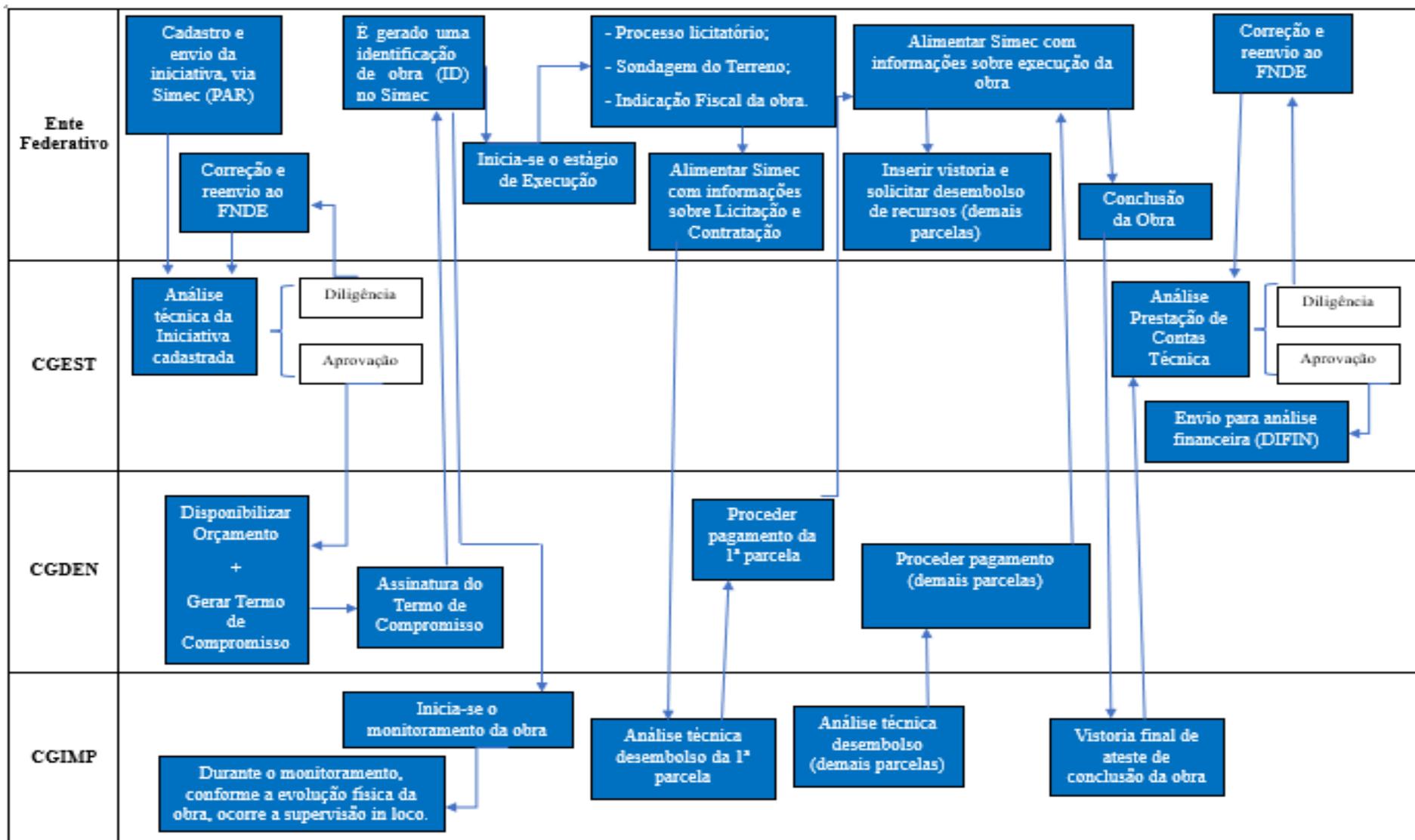
Nesse sentido, o ente federativo apresenta ao FNDE, via SIMEC – módulo Obras 2.0, a documentação referente à prestação de contas técnica. Assim, consta no sistema uma aba denominada “cumprimento do objeto”, em formato de checklist, onde são verificados se todos os documentos foram apresentados ou não.

Durante a análise técnica realizada pela Cgest, é possível que surjam pendências ou irregularidades técnicas na documentação apresentada pelo ente federativo. Assim, este será diligenciado a aduzir documentos que sanem a pendência ou irregularidade. Caso contrário, a equipe técnica poderá aplicar eventuais glosas financeiras, tendo o ente que ressarcir o erário pelos recursos recebidos.

Com o parecer de cumprimento do objeto emitido pela área técnica, então é o momento da apreciação das contas financeiras. Assim, cabe a CGAPC/DIFIN, área de análise de prestação de contas financeira dos recursos repassados pelo FNDE, bem como da aplicabilidade dos referidos recursos públicos.

Após discorrer sobre o atual cenário do processo de implementação das obras escolares financiadas pelo FNDE, apresenta-se na Figura 8 a ilustração do mapa com os percursos do processo em todas as áreas.

Figura 8 – Fluxo da Implementação da Política Pública (Obras Escolares)



Fonte: elaborado pelo autor.

É pertinente reforçar que durante a implementação da política pública a obra pode percorrer várias situações. Assim, o seu nascimento ocorre com a assinatura do termo de compromisso. Para tanto, nessa fase o empreendimento se encontra na situação de “planejamento pelo proponente”, momento em que o ente executa atividades de sondagem do terreno, licitação e contratação de empresa para execução física do objeto. Com o processo licitatório e contratação da empresa finalizados, é tempo de inserir toda a documentação no SIMEC – módulo Obras 2.0. Nesse ponto inicia-se a execução de fato da obra, logo a sua situação é de “em execução”.

Alguns motivos podem levar a obra a paralisar sua execução, tais como: abandono da empresa contratada, ausência de repasse de recursos, rescisão do contrato firmado entre o ente e a empresa executora, entre outros. Nesse interstício, a obra encontra-se na situação de “Paralisada”. Na sequência, é preciso que seja realizado novo processo licitatório, com vistas à uma nova contratação. Assim, a obra passa à situação de “em licitação” e “em contratação”, respectivamente. Ao término do novo processo licitatório para contratação de nova empresa, a obra volta à situação de “em execução”. Por fim, ao concluir a execução da obra, o ente federativo a tramita para a situação de concluída. Logo, com o fim da vigência do instrumento, inicia-se a prestação de contas técnica, com posterior envio para análise das contas financeiras. Nesse contexto, reforça-se o envolvimento de vários atores e atividades durante a etapa de implementação de política pública.

4.1.2 Atores e Ferramentas Envolvidas

As ações voluntárias de infraestrutura se iniciam com a manifestação dos estados, Distrito Federal ou municípios e finalizam no âmbito da a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP), o qual perpassa por 3 (três) coordenações gerais:

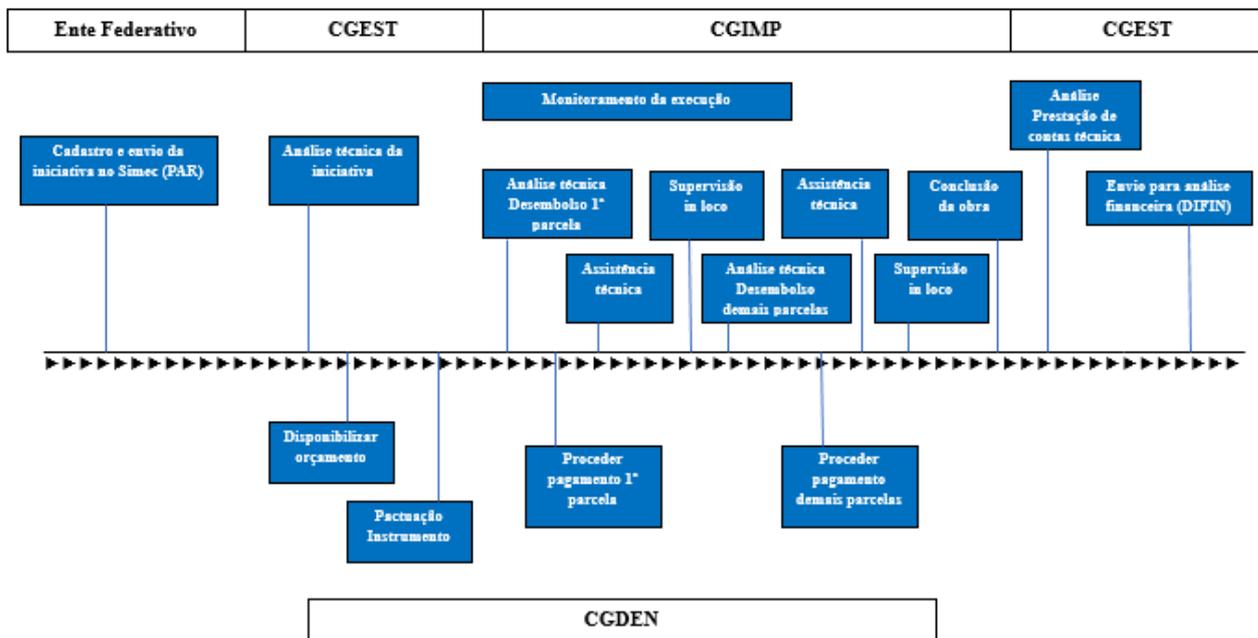
Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional (Cgest): área responsável pela análise e aprovação dos projetos de engenharia, bem como pela análise e aprovação do cumprimento do objeto pactuado.

Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (Cgimp): área responsável pela coordenação das ações de monitoramento e acompanhamento das ações de obras pactuadas no âmbito do FNDE.

Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino (Cgden): área responsável por coordenar as solicitações e autorizações de transferência de recursos às obras financiadas pelo FNDE, no âmbito do PAR, assim como as eventuais prorrogações de prazo do instrumento de pactuação.

A Figura 9 elucida os trâmites da obra, desde seu nascimento até sua conclusão, percorrendo a esfera dos entes federativos e as três áreas acima citadas.

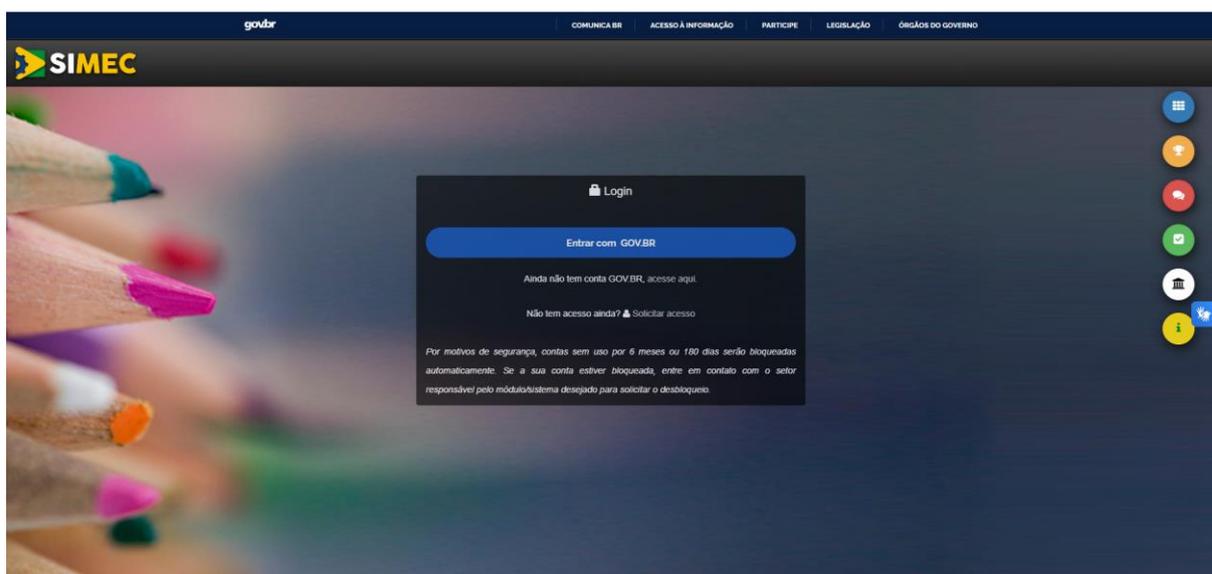
Figura 9 – Linha do tempo (Processo de Implementação – Obras Escolares)



Fonte: elaborado pelo autor.

Além disso, os atos do FNDE relativos ao financiamento de obras escolares, são acompanhados pelo SIMEC, vide Figura 10.

Figura 10 - Tela Inicial do SIMEC



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC.

Cabe destacar que o SIMEC é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades, bem como é o instrumento usado pelo FNDE para monitoramento das ações financiadas.

Nesse sistema é possível obter todas as informações necessárias ao financiamento da obra, desde o cadastramento das iniciativas feito pelo ente federativo até os dados e relatórios da conclusão das obras, e sua respectiva prestação de contas técnica. Nesse sentido, o SIMEC é uma plataforma desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC) que comportam mais de 100 diferentes módulos, cada um direcionado a determinado programa educacional. Em regra, o usuário possui acesso ao módulo específico do seu campo de atuação.

Em um olhar para o FNDE, mas especificamente para a gestão das obras financiadas, os seus técnicos são cadastrados para os módulos “PAR2”, “PAR3”, “PAR4” e “Obras 2.0”. Assim, estes módulos exercem o papel de registro e acompanhamento de dados sobre a pactuação de termos de compromisso entre o FNDE e o ente federativo, bem como para o monitoramento da execução física-financeira das obras. Abaixo as figuras ilustram os módulos PAR 2, PAR 3, PAR 4 e Obras 2.0.

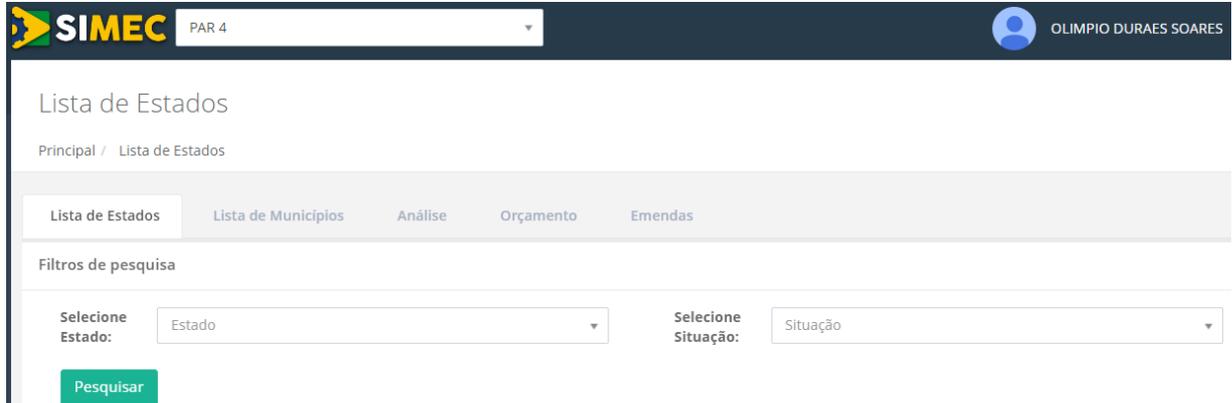
Figura 11 – Tela do SIMEC – módulo PAR 2

Fonte: SIMEC (2024)

Figura 12 – Tela do SIMEC – módulo PAR 3

Fonte: SIMEC (2024)

Figura 13 – Tela do SIMEC – módulo PAR 4



Fonte: SIMEC (2024)

O SIMEC - módulos PAR (2, 3 e 4) possuem abas que comportam as ações do PAR cadastradas pelas entes federativos, além de conter as informações de análise técnica e suas respectivas aprovações.

Figura 14 –Tela do SIMEC – módulo Obras 2.0



Fonte: SIMEC (2024)

O SIMEC – módulo Obras 2.0, demonstrado na figura 14, também se compõe de abas, as quais permitem acompanhar a execução físico-financeiro do empreendimento, assim como inserir documentos, fotos e relatórios referente à execução da obra. Nesse contexto, os entes federativos alimentam o “Obras 2.0” com informações acerca da execução das obras, registrando relatórios de vistorias e fotos do empreendimento, de modo a subsidiar o monitoramento por parte do FNDE. Ainda, a equipe de monitoramento do FNDE também insere informações no sistema, por ocasião das supervisões in loco, quando é preciso anexar as

fotos e o relatório de supervisão, bem como documentação referente ao próprio monitoramento da obra. Nesses moldes, o sistema proporciona um maior controle e transparência sobre as ações executadas. A Figura 15 ilustra as abas do sistema de monitoramento.

Figura 15 – Tela de Monitoramento do SIMEC – Obras 2.0



Fonte SIMEC (2024).

4.2 PONTOS DE ATENÇÃO NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

De maneira a mapear e elencar os principais fatores que contribuem para a não conclusão, atraso ou paralisação das obras financiadas pelo FNDE, em consonância com o segundo objetivo específico desse estudo, foi realizado, pelo autor desta pesquisa, um estudo sistemático sobre o atual processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares, bem como foram efetuadas entrevistas com gestores e técnicos das áreas responsáveis pela implementação da ação pública, e, ainda, com os entes da federação, aos quais compete a execução das ações financiadas pelo FNDE. Dessa forma, foi possível observar e elencar pontos críticos no referido processo, assim como foram detectadas e apontadas algumas lacunas nas atividades pontuadas pelos entrevistados.

No estágio 1 (um), quando o ente federativo realiza o cadastramento das iniciativas no PAR, no decorrer das entrevistas não houve relatos de dificuldades com a operacionalização do SIMEC. Todavia, um grande obstáculo para os entes federativos diz respeito à apresentação de toda a documentação necessária para aprovação da obra, o que implica em não aprovação das propostas de obras feitas pelos estados, Distrito Federal ou municípios.

Na fase seguinte - análise técnica das iniciativas cadastradas no PAR pelos entes federativos - a dificuldade na apresentação de toda a documentação necessária, mencionada no estágio anterior, torna-se mais evidente nessa etapa. Nesse sentido, a comprovação da dominialidade do terreno se destaca como o principal problema, isto é, a apresentação do registro de propriedade do terreno que se pretende construir a obra. Para as obras financiadas

no âmbito do PAR 1 e PAR 2 não era exigido a comprovação da propriedade do terreno durante o processo de análise técnica de aprovação daquela. O referido documento era obrigatório apenas por ocasião da prestação de contas técnica. No entanto, a partir do PAR 3 o referido documento se tornou obrigatório.

No contexto do PAR 4, conforme previsto na Resolução CD/FNDE nº 04, de 4 de maio de 2020, esse documento é requisito imprescindível para a aprovação da proposta.

Art. 14. No caso de obras, é necessária a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente.

Dessa forma, essa documentação se tornou um empecilho para a aprovação das obras, pois a maioria dos entes federativos não conseguem apresentar o documento que comprova a dominialidade do terreno, como descrito pelo entrevistado 1 (CGEST): “[...] a não comprovação da dominialidade do terreno pelos entes federativos se tornou um ‘gargalo’ para a aprovação de novas obras [...]”.

Outra situação sensível diz respeito ao fato de o FNDE não possuir em seu quadro de servidores o cargo de engenheiro civil e/ou arquiteto. Estes profissionais são imprescindíveis para a realização da análise técnica de engenharia da iniciativa proposta pelo ente federativo. Diante da situação, de maneira a mitigar esse déficit, a autarquia faz parceria com organismos internacionais, como a OEI e UNESCO, de forma a contratar e disponibilizar, ainda que temporariamente, os profissionais acima citados. Além disso, uma terceira questão vislumbrada é a lentidão dos entes federativos em responderem as diligências feitas pela Cgest, acerca da análise técnica. Essa demora, além de atrasar todo o processo de aprovação da obra, leva muitas propostas a serem arquivadas por falta de resposta. Salienta-se que essa comunicação entre o FNDE e o ente federativo acontece por meio do SIMEC – módulo PAR.

No cenário da fase de pactuação do instrumento entre o ente federativo e o FNDE, um eventual entrave que pode levar a não efetivação do acordo é a ausência de empenho para a obra aprovada. Neste caso, se no momento da aprovação da obra não houver orçamento disponível, aquela fica sobrestada aguardando a disponibilização orçamentária. Caso chegue ao final do ciclo do PAR e não tenha sido disponibilizado orçamento para aquela obra aprovada, esta será arquivada.

Com a obra aprovada e o termo de compromisso assinado, inicia-se o estágio de execução, a qual é a que apresenta os maiores obstáculos. Essa fase, embora seja de responsabilidade do ente federativo, há momentos de atuação do FNDE, como a liberação das

parcelas dos recursos. Nesse sentido, podemos dividir os eventuais problemas em três grupos: aqueles relacionados aos entes federativos, os inerentes ao FNDE, bem como os entraves apresentados pelo SIMEC.

Quanto aos entes federativos, em geral, há uma grande discrepância envolvendo as suas capacidades técnica, jurídica e financeira. Nesse sentido, os municípios menores têm maiores dificuldades de executar a política pública, ou seja, enfrentam maiores obstáculos em, por exemplo, montar e conduzir um processo licitatório para contratação de uma empresa para execução de uma obra escolar, devido à pouca capacidade de seus colaboradores, o que acaba por ser uma tarefa árdua. Nesse contexto muito municípios gastam uma boa quantia para contratarem consultoria especializada para determinadas atividades, como expõe o entrevistado 1 (Cgimp): “[...] os entes federativos têm muita dificuldade para realizar a licitação e contratação de uma empresa que vá executar a escola, visto que não têm profissionais capacitados para tal situação” [...].”

No quesito processo licitatório, esse tem sido um dos mais graves problemas mencionados tanto pelos técnicos do FNDE, quanto pelos entes federativos. Isso, em tese, explica o porquê muitos municípios pactuam a obra e demoram anos para concluir a licitação e iniciar a sua execução. Ademais, muitas obras têm sua execução iniciada, mas não concluídas. Outras passam anos sendo executadas, o que pode elevar o valor global do empreendimento.

Nesse contexto, outra situação relatada nas entrevistas com os entes federativos é a contrapartida financeira, a qual se destaca como uma dificuldade enfrentada pelos entes. A exemplo disso, quando o empreendimento está em execução, mas a empresa executora acaba abandonando ou pedindo rescisão do contrato, o que gera a necessidade de realizar novo processo de licitação e contratação. Esse fato além de gerar atrasos no cronograma de execução, eleva o custo da obra, pois será preciso realizar nova licitação para contratar nova empresa de execução, bem como o valor do empreendimento pode aumentar com o decorrer do tempo. Soma-se a isso, disputas ou ajustes políticos que auxiliam na morosidade de execução do objeto.

Nesse sentido, durante a entrevista o ente federativo ponderou que: “[...] os valores pactuados pelo FNDE não são atualizados de tempos e tempos. Assim, uma obra que foi pactuada em 2017 tem valor diferente em 2019. Aí é preciso que os estados e municípios entrem com contrapartida para concluírem a obra [...].”

Ainda, acerca da morosidade na fase de execução, o entrevistado 2 (Cgimp) declara que “em média, as obras demoram uns quatro anos para serem executadas, devido dificuldades que os municípios enfrentam para licitar, construir e conseguir pagar as empresas certinho”. Nota-

se que essa lentidão na execução das obras aflige tanto a parte técnica do FNDE, assim como os entes federativos.

No contexto de repasse dos recursos aos estados, Distrito Federal e municípios, aflora o FNDE como responsável por parte do atraso na execução, por ocasião da efetivação dos pagamentos. Nem sempre disponibilidade orçamentária e financeira andam juntos. Pode ocorrer que uma obra tenha seu avanço físico aprovado, ou seja, a Cgimp tenha deferido que a obra avançou determinado percentual, mas ao chegar à área de pagamento, não tenha disponibilidade orçamentária e/ou financeira. Logo, esse atraso no repasse dos recursos ao ente federativo acaba exercendo um efeito cascata no processo de execução. Não foi possível realizar um estudo quantificando o atraso dos pagamentos devido ao volume de pagamentos deferidos e efetuados. Só em 2023 foram pagos aproximadamente 1 (um) bilhão de reais para execução de obras escolares financiadas pelo FNDE.

No que tange ao sistema de gerenciamento das obras, o FNDE utiliza o SIMEC – módulo Obras 2.0, que contém informações técnicas e financeiras acerca da execução das obras. Todavia, durante as entrevistas houve relatos que há dados e informações do referido sistema desatualizados, repetidos ou incompletos. Nesse sentido, foi feita uma busca amostral das informações ora citadas, a fim de averiguar tal fato. Logo, foram encontrados cenários em que a obra está na situação de execução desde 2017, porém mantendo o mesmo percentual de execução. Para a equipe de monitoramento, nesse caso a obra deveria estar como paralisada, além de ter sua atualização no SIMEC mensal. Portanto, a obra citada além de desatualizada, sua informação vem se repetindo por anos, como demonstrado na Figura 16.

Figura 16 - Obra Id nº 5357 – Ipirá/BA

Ação	Ordem	ID	Data Acompanhamento	Data Inclusão	Inserido Por	Situação da Obra	Responsável	Realizada Por	% do Acompanhamento
	1	479515	13/03/2017	13/03/2017	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	2	490332	11/05/2017	11/05/2017	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	3	501729	10/07/2017	10/07/2017	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	4	514276	06/09/2017	07/09/2017	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	5	523041	20/10/2017	20/10/2017	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	6	535216	14/12/2017	14/12/2017	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	7	548102	18/02/2018	18/02/2018	WLADIMIR SANTOS SILVA	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	8	563342	01/05/2018	01/05/2018	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	9	572655	10/06/2018	10/06/2018	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	10	582766	23/07/2018	23/07/2018	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	11	594142	11/09/2018	11/09/2018	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	12	611439	30/11/2018	30/11/2018	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	13	622983	25/01/2019	25/01/2019	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	14	635194	26/03/2019	26/03/2019	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	15	646386	16/05/2019	16/05/2019	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	16	665246	29/08/2019	29/08/2019	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	17	672735	14/10/2019	14/10/2019	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	18	682611	18/12/2019	18/12/2019	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	19	696175	23/03/2020	23/03/2020	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	20	715991	03/09/2020	03/09/2020	MARLON PINHEIRO SANTOS	Em Execução	MARLON PINHEIRO SANTOS	Instituição	48,98 %
	21	763712	28/02/2022	28/02/2022	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Em Execução	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Instituição	48,98 %
	22	775437	08/07/2022	08/07/2022	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Em Execução	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Instituição	48,98 %
	23	778212	12/08/2022	12/08/2022	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Em Execução	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Instituição	48,98 %
	24	794449	10/03/2023	10/03/2023	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Em Execução	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Instituição	48,98 %
	25	805608	25/07/2023	25/07/2023	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Em Execução	JOSE ALBERTO DE OLIVEIRA SALES	Instituição	48,98 %

Fonte: SIMEC (2024)

Esse tipo de falha sistêmica gera dificuldades para a execução, mas também cria obstáculos para o monitoramento da execução físico-financeiro da obra. Nesse sentido, além das fragilidades apresentadas anteriormente pelo SIMEC, a etapa de monitoramento enfrenta dificuldades na prestação de informações corretas pelos entes federativos. Soma-se a isso o fato da equipe de engenheiros civis e arquitetos que realizam a análise de aferição física da obra ser pequena (atualmente conta com 20 profissionais técnicos), o que acaba por limitar a atuação do monitoramento e, conseqüentemente, pode cooperar para o atraso na execução do objeto.

Diante dos levantamentos apresentados, percebe-se que vários são os fatores que podem dificultar a implementação da política pública em questão. Assim, um número considerado de obras sofre algum tipo de anomalia durante o curso de sua execução, tais como paralisação da execução, reformulação do projeto originalmente pactuado, atraso na execução física devidos fatores como lentidão no processo licitatório, eventuais atrasos nos desembolsos de recursos pelo FNDE, pouca capacidade da equipe técnica do ente federativo, entre outros.

Dando continuidade, após sua conclusão física, a obra entra em fase de prestação de contas técnica. Este estágio também apresenta algumas dificuldades, dentre elas sobressai a não apresentação do documento de propriedade do terreno. Durante os dois primeiros ciclos do PAR não se exigia o documento de dominialidade do terreno como condição imprescindível para a aprovação de uma nova obra. Desse modo, as obras pactuadas nesse período, ao chegarem no momento de prestarem contas, devem apresentar o registro de propriedade do terreno, caso contrário pode implicar glosa dos recursos repassados. Todavia, conforme relatos dos

colaboradores da área responsável, essas obras sofrem de um problema, talvez de crônico, pois os recursos já foram repassados, o objeto foi executado, mas o ente federativo não detém a propriedade do terreno.

A partir do terceiro ciclo, por ocasião das obras pactuadas no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR 3), o documento acima referido passou a ser obrigatório para a aprovação de uma nova obra, o que facilitou a análise por ocasião da prestação de contas técnica. Todavia, para as obras do PAR 1 e 2, que representam 90% das obras financiadas pelo FNDE, a ausência do documento acima se tornou um dos maiores gargalos da prestação de contas técnica, conforme destacado pelo entrevistado 2 (CGEST): “[...] os municípios têm uma imensa dificuldade de comprovar ser dono do terreno, isso gera para o FNDE um grande problema, pois as prestações de contas acabam sendo reprovadas [...]”.

A prestação de contas técnica - cumprimento do objeto - que é realizado pela CGEST, é o último estágio do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE. Para tanto, o ente federativo apresenta ao FNDE, via SIMEC – módulo Obras 2.0, a documentação referente à prestação de contas técnica. Assim, consta no sistema uma aba chamada “cumprimento do objeto”, em formato de checklist, onde são verificadas se todos os documentos foram apresentados ou não.

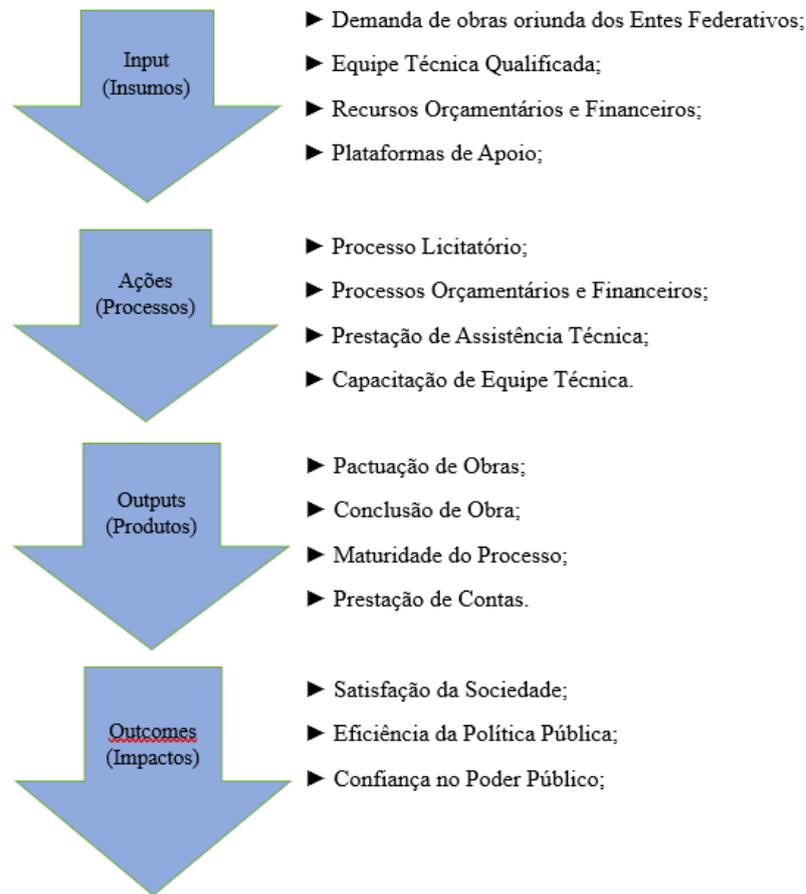
4.3 PROPOSTA DE INDICADORES CONFORME METODOLOGIA DO 6ES DO DESEMPENHO

A construção dos indicadores ocorreu conforme o avanço das informações e dados coletados durante a identificação do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE, bem como com o auxílio do material coletados por meio das entrevistas realizadas junto aos técnicos e gestores das áreas da DIGAP e aos entes federativos. Assim, as etapas seguintes para a construção dos indicadores ocorreram com base no passo a passo proposto pelo Guia Referencial (BRASIL, 2009).

4.3.1 Identificação do Nível, Dimensão, Subdimensão e Objetos de Mensuração

O primeiro passo decorreu com a identificação do fluxo do processo de implementação da política, vide item 4.1. Assim, foi necessário definir a cadeia de valor com base no referido fluxo, bem como nas entrevistas realizadas com a equipe da Digap. Dessa forma, apresenta-se, conforme Figura 17, a cadeia de valor do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE.

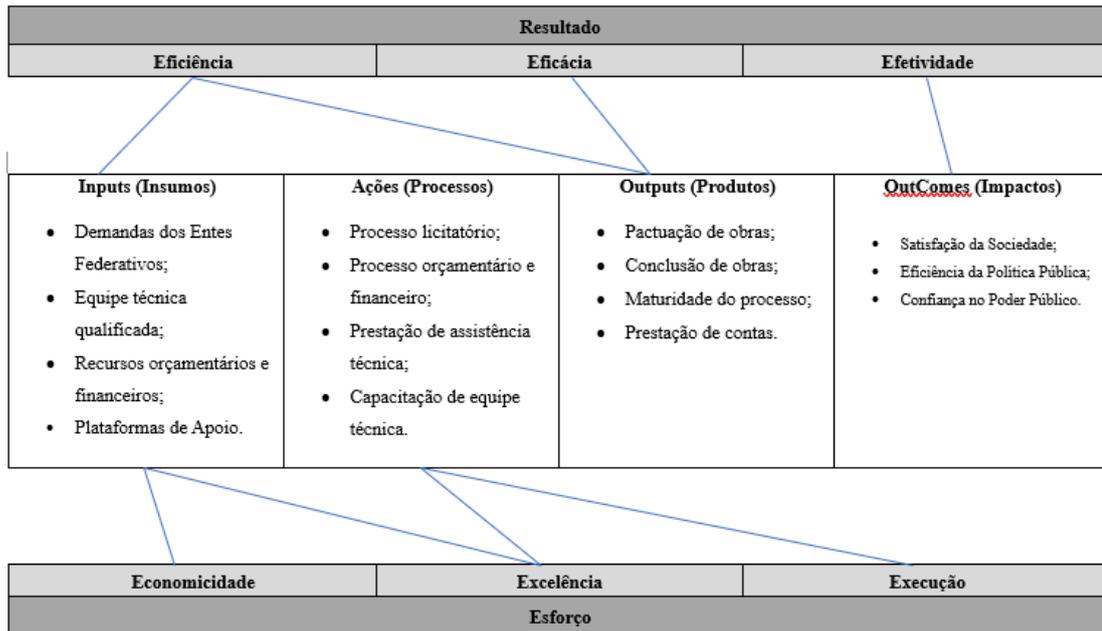
Figura 17 – Cadeia de Valor - Processo de implementação da Política Pública



Fonte: elaborado pelo autor.

O Guia Referencial (Brasil, 2009) orienta que, a partir da cadeia de valor, é possível construir definições específicas de desempenho. Para tanto, a construção do modelo 6Es é dividida em resultado e esforço. Logo, ao combinar a cadeia de valor acima descrita com os 6Es do desempenho é possível vincular os esforços e resultados do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares, conforme apresentado na figura 18.

Figura 18 – Correlação entre Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho



Fonte: elaborado pelo autor.

É importante ressaltar que o presente estudo se classifica em um nível meso, isto é, a pesquisa é voltada a avaliar uma das etapas do ciclo de uma política pública. Bahia (2021) pontua que o ponto de partida para a construção de indicadores está no entendimento do que se deseja medir. Nesse sentido, o objeto de mensuração desta pesquisa é definido como o desempenho do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE. Ademais, a identificação do objeto de avaliação (ver Quadro 7) ocorreu a partir das seis dimensões propostas pelo Guia Referencial (BRASIL, 2009).

Quadro 7 – Dimensões, Subdimensões e Objeto de Mensuração

Dimensão	Subdimensão	Objeto de Mensuração
E1 – Efetividade	Intermediária/final	<ul style="list-style-type: none"> • Geração de vagas em creches e escolas; • Ente federativos abrangidos pela política pública; • Grau de satisfação;
E2 – Eficácia	Quantidade (Percentual)	<ul style="list-style-type: none"> • Número de obras concluídas, canceladas e inacabadas;
E3 – Eficiência	Tempo, Produtividade	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão da obra dentro da vigência prevista inicialmente; • Paralisação de obras durante a execução; • Tempo médio para a construção da obra;
E4 – Execução	Execução financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento da execução financeira;
E5 – Excelência	Conformidade	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual retrabalho ou erros na execução das obras; Classificadas conforme modelo proposto (creche, não)
E6 – Economicidade	Quantidade de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos devolvidos oriundos de obras canceladas;

Fonte: Adaptado pelo autor, com base no Guia Referencial (BRASIL, 2009).

4.3.2 Estabelecimento dos Indicadores de Desempenho

Para o segundo passo, a partir da definição da cadeia de valor e objeto de mensuração, foi proposto, pelo autor desse estudo, uma matriz contendo 20 (vinte) indicadores preliminares, com base no Guia Referencial (BRASIL, 2009), expostos no Quadro 8.

Quadro 8 – Proposta Preliminar de Indicadores

Dimensão	Indicador
Efetividade	IAD 1 - Número de vagas geradas com a política pública;
	IAD 2 - Percentual de entes federativos beneficiados com a política pública;
Eficácia	IAD 3 - Percentual de obras concluídas com recursos do FNDE;
	IAD 4 - Percentual de obras financiadas pelo FNDE que foram canceladas;
	IAD 5 - Percentual de obras financiadas pelo FNDE que estão inacabadas;
Eficiência	IAD 6 - Percentual de obras pactuadas, mas que não iniciaram sua execução em 1 ano;
	IAD 7 - Percentual de obras concluídas dentro da vigência inicialmente prevista;
	IAD 8 - Percentual de obras com execução paralisada;
	IAD 9 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;
	IAD 10 - Tempo médio do processo interno de análise de uma iniciativa cadastrada;
	IAD 11 - Tempo médio do processo interno de análise de desembolso de recursos;
	IAD 12 - Tempo médio do processo interno de análise de prestação de contas técnica;
Execução	IAD 13 - Percentual de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;
	IAD 14 - Percentual de obras executadas pelos entes federativos;
	IAD 15 - Percentual de obras aprovadas por iniciativas cadastradas;
	IAD 16 - Percentual de obras pactuadas após aprovação;
	IAD 17 - Percentual de obras que estão em andamento (execução);
Excelência	IAD 18 - Percentual de obras que solicitaram alteração do projeto;
	IAD 19 - Percentual de obras que passaram por mais de um processo licitatório;
Economicidade	IAD 20 – Percentual de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas.

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3.3 Validação Preliminar dos Indicadores com as Partes Envolvidas

Nesse passo, os 20 (vinte) indicadores propostos preliminarmente pelo autor desse estudo foram submetidos à validação por uma comissão de especialistas, com vistas a definir a lista de indicadores para a avaliação do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento das obras escolares pelo FNDE. A referida comissão é composta por 5 (cinco) servidores da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP), cujos perfis dos profissionais estão detalhados no capítulo dedicado à metodologia desta pesquisa.

Nesse sentido, foi aplicado um questionário à comissão de especialistas com o objetivo de validar os indicadores preliminarmente propostos. Ademais, a comissão, devido a sua experiência, poderá propor a inclusão ou exclusão de indicadores. Para tanto, a avaliação foi definida considerando notas de 1 (um) a 5 (cinco). Assim, a nota 1 (um) refere-se ao indicador considerado menos importante, e nota 5 (cinco) para o indicador considerado mais importante, conforme questionário APÊNDICE D, aplicado aos membros da comissão de especialistas.

Em um primeiro momento da análise, três indicadores foram excluídos (ver Quadro 9) devido aos membros da comissão entenderem que, embora os indicadores tenham importância e aderência ao objeto da pesquisa, não há dados históricos disponíveis para a realização da avaliação.

Quadro 9 - Indicadores excluídos após avaliação pela Comissão de Especialistas

	Indicador
IAD 10	Tempo médio do processo interno de análise de uma iniciativa cadastrada;
IAD 11	Tempo médio do processo interno de análise de desembolso de recursos;
IAD 12	Tempo médio do processo interno de análise de prestação de contas técnica;

Fonte: elaborado pelo autor.

Na sequência, quanto à ponderação feita pela comissão de especialistas sobre a relevância dos indicadores, o Quadro 10 permite a visualização da avaliação por indicador.

Quadro 10 – Notas dadas aos Indicadores selecionados preliminarmente, após a aplicação do Questionário (APÊNDICE D)

Indicador	Avaliação Membro 1					Avaliação Membro 2					Avaliação Membro 3					Avaliação Membro 4					Avaliação Membro 5					Avaliação Média
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Número de vagas geradas com a política pública;	5					5					5					4					5					4,8
Percentual de entes federativos beneficiados com a política pública;	5					5					5					5					5					5,0
Percentual de obras concluídas com recursos do FNDE;	5					5					5					5					5					5,0
Percentual de obras Pactuadas entre o FNDE e os Entes Federativos que foram canceladas;	5					4					5					4					5					4,6
Percentual de obras Pactuadas entre o FNDE e os Entes Federativos que estão inacabadas;	5					4					5					4					5					4,6
Percentual de obras pactuadas, mas que não iniciaram sua execução após 1 (um) ano;	2					1					2					3					1					1,8
Percentual de obras concluídas dentro da vigência inicialmente prevista;	4					5					4					5					5					4,8
Percentual de obras com execução paralisada;	5					5					5					4					4					4,8
Tempo médio do processo de execução da obra, desde sua pactuação até sua conclusão;	5					5					5					5					5					5,0
Percentual de recursos repassado pelo FNDE aos entes federativos;	5					4					5					4					4					3,6
Percentual de obras executadas pelos entes federativos;	1					2					1					2					2					1,6
Percentual de obras aprovadas por iniciativas cadastradas;	2					1					3					2					1					1,8
Percentual de obras pactuadas após aprovação;	1					1					2					1					1					1,2
Percentual de obras que estão em andamento (execução);	1					2					3					2					1					1,8
Percentual de obras que solicitaram alteração do projeto;	3					3					2					3					2					2,6
Percentual de obras que passaram por mais de um processo licitatório;	4					3					4					3					4					4,4
Percentual de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas.	4					4					4					5					4					4,2

Fonte: elaborado pelo autor.

Para a comissão de especialistas, todos os 17 (dezesete) indicadores foram considerados aptos. Todavia, como critério de análise, aquele indicador avaliado com nota média inferior a 60% da nota máximo possível não foi considerado qualificado para a pesquisa, sendo, portanto, descartado. Isto é, o indicador que recebeu nota média inferior a 3 (três) foi descartado. Nesse sentido, após análise das notas dadas a cada indicador, 6 (seis) indicadores foram descartados por receberem avaliação média inferior a 60% do máximo possível, conforme exposto no Quadro 11.

Quadro 11 – Indicadores descartados após avaliação do grau de importância pela Comissão de Especialistas

	Indicador
IAD 6	Percentual de obras pactuadas, mas que não iniciaram sua execução após 1 (um) ano;
IAD 14	Percentual de obras executadas pelos entes federativos;
IAD 15	Percentual de obras aprovadas por iniciativas cadastradas;
IAD 16	Percentual de obras pactuadas após aprovação;
IAD 17	Percentual de obras que estão em andamento (execução);
IAD 18	Percentual de obras que solicitaram alteração do projeto;

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, com 3 (três) indicadores excluídos e 6 (seis) descartados, restaram 11 (onze) indicadores, os quais a comissão de especialistas recomendou a alteração da nomenclatura. Portanto, foram validados os indicadores abaixo descritos.

IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas;

IAD 2 - Índice de abrangência da política pública entre os Entes federativos;

IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;

IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE;

IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE;

IAD 6 - Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação;

IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada;

IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;

IAD 9 - Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;

IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;

IAD 11 - Índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas financiadas pelo FNDE.

4.3.4 Construção de Fórmulas, Estabelecimento de Metas e Notas

No quarto passo, foram definidas as fórmulas de cada indicador, bem como suas respectivas metas e notas. O Guia Referencial (BRASIL, 2009) orienta evitar as fórmulas de alta complexidade.

Assim, foram propostas fórmulas de cálculo baseadas nas unidades de medidas porcentagem e dias, para os indicadores criados pelo autor desta pesquisa e validados pela comissão de especialistas no passo anterior. Ademais, o Guia Referencial (BRASIL, 2009) pondera que a fórmula de cálculo e a unidade de medida fornecem subsídios para identificar o comportamento esperado do indicador, ou seja, se o indicador é maior-melhor, menor-melhor ou igual-melhor.

Nesse sentido, foi apresentado à comissão de especialistas sugestão de fórmulas de cálculos para cada um dos indicadores, conforme Apêndice E. Após análise da comissão, não houve proposta de alteração. Logo, o Quadro 12 apresenta a definição das fórmulas de cálculo, unidade de medida, fonte de dados, bem como a periodicidade da coleta, validados pela comissão de especialistas.

Quadro 12 – Fórmula de cálculo, unidade de medida e fonte de dados

Dimensão	Indicador	Interpretação/Sentido	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte de Dados	Coleta dos Dados
Efetividade	IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas;	maior-melhor	Levanta-se o número de vagas criadas por meio de obras concluídas (creches e escolas), divide pelo total de vagas planejadas para serem geradas e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
	IAD 2 - Índice de abrangência da política pública entre os Entes federativos;	maior-melhor	Levanta-se o número de entes federativos beneficiados com a política pública, divide pelo total de entes federativos existentes e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
Eficácia	IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;	maior-melhor	Levanta-se o número de obras concluídas com recursos do FNDE, divide pelo número total de obras planejadas com recursos do FNDE, e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
	IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras canceladas, divide pelo número total de obras financiadas pelo FNDE e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
	IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras inacabadas, divide pelo número total de obras financiadas pelo FNDE e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
Eficiência	IAD 6 - Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação;	maior-melhor	Levanta-se o número de obras concluídas dentro do prazo inicialmente previsto no instrumento, divide pelo número total de obras concluídas e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
	IAD 7 - Índice de obras com execução paralisada;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras com execução paralisada, divide pelo número total de obras financiadas, com exceção das canceladas, e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
	IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;	menor-melhor	Levanta-se o quantitativo de dias que durou a execução de todas as obras concluídas, e divide pelo número total de obras concluídas;	Dias	SIMEC	Anual
Execução	IAD 9 - Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;	maior-melhor	Levanta-se volume de recursos financeiros repassados às obras concluídas, divide pelo total de recursos planejados para repasse, e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
Excelência	IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras que foram submetidas a dois ou mais processos licitatórios, divididos pelo total de obras financiadas pelo FNDE, com exceção das canceladas, e multiplica por cem;	Porcentagem	SIMEC	Anual
Economicidade	IAD 11 - Índice de recursos devolvidos de obras canceladas financiadas pelo FNDE.	maior-melhor	Levanta-se os valores devolvidos, oriundos de obras canceladas, divide pelos valores repassados e multiplica por cem.	Porcentagem	SIMEC	Anual

Fonte: elaborado pelo autor.

No que tange às metas, essas podem ser criadas a partir de séries históricas, devendo ser alcançáveis e desafiadoras, bem como têm como objetivo serem suficientes para assegurar a efetiva implementação da estratégia da política pública (BRASIL, 2009). Para o presente estudo, as metas estabelecidas encontram-se nas fichas dos indicadores (APÊNDICE G), bem como o alcance das metas estipuladas.

Quantos às notas, o Guia Referencial (BRASIL, 2009) aponta que devem refletir o esforço no alcance da meta acordada, por indicador em particular, o que implicará na determinação de valores de 0 (zero) a 10 (dez) para cada um, conforme a relação entre o resultado observado e a meta acordada. O Guia pondera, ainda, que a adequação da sensibilidade da escala ao indicador é fundamental para evitar interpretações enviesadas na análise de valores aferidos pela mensuração. Nesse sentido, a nota para cada indicador foi atribuída conforme percentual da meta alcançada, de acordo com o Tabela 4. Isto é, a nota relaciona-se com o percentual da meta alcançada. Logo, atribui-se uma nota para cada indicador.

Tabela 4 – Escala de Notas para Avaliação

Resultado observado no alcance da meta	Nota Atribuída
95,51% a 100%	10
90,01% a 95,5%	9
80,01% a 90%	8
70,01% a 80%	7
60,01% a 70%	6
50,01% a 60%	5
40,01% a 50%	4
30,01% a 40%	3
Menor que 30%	0

Fonte: Adaptado de MPOG (BRASIL, 2009)

Durante a avaliação, cada indicador possui uma forma de interpretação, alguns devem ser interpretados de maneira inversa. Ou seja, para alguns indicadores, quanto maior o atingimento, melhor será. Para outros, quanto menor o número ou percentual, melhor será a avaliação. Ademais, essas informações constam na ficha de cada indicador, conforme Apêndice G.

4.3.5 Definição dos Responsáveis

Na sequência, após a construção das fórmulas, estabelecimento de metas e notas, é preciso definir os responsáveis pela apuração dos indicadores, o que representa o quinto passo. No presente estudo, a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP) será responsável pela apuração dos indicadores para a avaliação do desempenho do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE que envolve coleta de dados, geração e divulgação de resultados, bem como seu acompanhamento. Cabe ressaltar que a periodicidade utilizada nos indicadores deste estudo será anual, o qual foi definida pela comissão de especialista, demonstrado no Quadro 12.

4.3.6 Geração do Sistema de Coleta de Dados

Com a definição dos responsáveis pela apuração dos indicadores, o sexto estágio orienta a necessidade de estabelecer o sistema de coleta de dados. Para esta pesquisa, utilizou-se a técnica tradicional, com análise documental (físico e virtual), por meio de relatórios extraídos do sistema. Quanto à fonte de dados, esta foi definida pela comissão de especialistas como sendo o SIMEC, (ver Quadro 12).

4.3.7 Ponderação e Validação Final dos Indicadores com as Partes Envolvidas

O passo sete, que envolve a ponderação e validação final dos indicadores com as partes interessadas, é entendido, pelo autor desta pesquisa, como o mais desafiador. Nesse sentido, o Guia Referencial do MPOG assevera que essa etapa é fundamental para a obtenção de uma cesta de indicadores relevantes e legítima que assegure a visão global da organização e, assim, possa representar o desempenho da mesma. Nesse contexto, o processo de validação dos indicadores do presente estudo foi feito por meio de uma sistemática de ponderações, em que são definidos pesos para cada critério de seleção (atributos) do indicador, de maneira a avaliar o grau de relevância dos indicadores para a avaliação do desempenho, conforme orienta o Guia Referencial do MPOG.

Ademais, de maneira a entender a estrutura de ponderação para estabelecimento do desempenho ótimo é preciso observar a estrutura de ponderações com pesos fixos para as dimensões, de maneira chegar à proporção de 60% resultado e 40% esforço (ver Quadro 13).

Quadro 13 – Estrutura de Ponderação

Dimensão do Desempenho	Peso	Proporção
Efetividade	2,5	60% Resultado
Eficácia	2	
Eficiência	1,5	
Execução	1,5	40% Esforço
Excelência	1,5	
Economicidade	1	
Total dos Pesos	10	100%

Fonte: MPOG (BRASIL, 2009).

Em continuidade, cada indicador foi submetido a 13 (treze) critério de seleção (atributos) que compõem a matriz de avaliação quantitativa dos indicadores, orientada pelo Guia Referencial do MPOG. Os referidos critérios são fundamentados nos atributos dos indicadores e servem para estabelecer um ranqueamento das medidas propostas, permitindo uma seleção coerente e segura. Assim, para cada indicador proposto neste estudo, foi feita análise conforme os critérios de seleção propostos pela Guia Referencial (BRASIL, 2009), sintetizados no Quadro 13.

Quadro 14 – Critérios de Seleção (Atributos) 1 a 13

1	Representatividade (proximidade com o objetivo da unidade de análise)
2	Atendimento às necessidades de informação das partes interessadas
3	Confiabilidade metodológica
4	Confiabilidade da fonte
5	Simplicidade
6	Objetividade, clareza e comunicabilidade
7	Exequibilidade de mensuração
8	Economicidade de obtenção
9	Estabilidade ao longo do tempo
10	Investigativos (rastreamento ao longo do tempo)
11	Tempestividade
12	Comparabilidade
13	Sensibilidade

Fonte: MPOG (BRASIL, (2009).

Nesse sentido, a comissão de especialistas analisou cada indicador conforme critérios demonstrados no Quadro 14. Essa análise ocorreu por meio do questionário (APÊNDICE F), de modo a avaliar se o atributo atende aquele indicador ou não. Para tanto, coloca-se um (1) quando o atributo atende, e zero (0) quando não atende.

Já o peso referido na matriz, Quadro 19, representando pela letra "P", refere-se ao peso que cada atributo recebeu por indicador, sendo registrado de um a cinco, conforme a importância. Na referida matriz, o somatório dos pesos deve totalizar no máximo 65. Já o peso ponderado se dá mediante a média dos pesos atribuídos a cada atributo.

Tabela 5– Matriz de Avaliação Quantitativa

Dimensão	Indicador	Critérios de Seleção - Atributos (1 a 13) e Ponderações																								Peso (P) Ponderado Total		
		1	P	2	P	3	P	4	P	5	P	6	P	7	P	8	P	9	P	10	P	11	P	12	P	13	P	
Efetividade	IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas;	1	5	1	4	1	5	1	5	1	4	1	4	1	4	1	5	1	5	1	4	1	4	1	5	1	5	4,53
	IAD 2 - Índice de abrangência da política pública entre os Entes federativos;	1	5	1	4	1	5	1	4	1	4	1	4	1	4	1	5	1	5	1	4	1	4	1	5	1	5	4,46
Eficácia	IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;	1	5	1	4	1	5	1	5	1	3	1	4	1	4	1	5	1	4	1	4	1	4	1	5	1	5	4,38
	IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE;	1	4	1	4	1	5	1	4	1	3	1	4	1	4	1	5	1	4	1	4	1	3	1	5	1	4	4,07
	IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE;	1	4	1	4	1	4	1	5	1	3	1	4	1	4	1	5	1	4	1	4	1	3	1	4	1	4	4,0
Eficiência	IAD 6 - Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação;	1	5	1	4	1	4	1	5	1	3	1	4	1	4	1	5	1	4	1	4	1	3	1	5	1	4	4,15

	IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada;	1	4	1	4	1	4	1	5	1	3	1	4	1	4	1	5	1	4	1	4	1	3	1	4	1	3	3,92
	IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;	1	5	1	5	1	5	1	4	1	5	1	4	1	4	1	5	1	5	1	4	1	5	1	5	1	4	4,61
Execução	IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;	1	4	1	3	1	4	1	4	1	3	1	4	1	4	1	5	1	3	1	4	1	4	1	5	1	3	3,92
Excelência	IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;	1	4	1	3	1	4	1	4	1	3	1	4	1	4	1	5	1	3	1	4	1	3	1	4	1	2	3,61
Economicidade	IAD 11 – Índice de recursos devolvidos de obras canceladas financiadas pelo FNDE.	1	4	1	3	1	5	1	4	1	3	1	4	1	4	1	5	1	3	1	5	1	3	0	4	1	3	3,84

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3.8 Mensuração do Desempenho

Após a execução dos passos básicos para a criação do indicador e sua sistemática, torna-se necessário medir o que se deseja (BRASIL, 2009). Assim, o oitavo passo diz respeito a mensuração do desempenho, a qual é iniciada com a coleta de dados e o cálculo do indicador de acordo com a fórmula definida (BAHIA, 2021).

No presente estudo, com o aval de uma comissão de especialistas, foram criados 11 (onze) indicadores. Nesse sentido, a Tabela 6 apresenta os pesos de cada indicador, bem como as respectivas notas, em consonância a meta alcançada, conforme proposto pela Guia Referencial (BRASIL, 2009).

Tabela 6 – Pesos e Notas dos Indicadores

Dimensão	Indicador	Peso do Indicador	Nota do Indicador
Efetividade	IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas;	4,53	5,0
	IAD 2 - Índice de abrangência da política pública entre os Entes federativos;	4,46	8,0
Eficácia	IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;	4,38	7,0
	IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE;	4,07	7,0
	IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE;	4,0	9,0
Eficiência	IAD 6 - Índice a de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação;	4,15	7,0
	IAD 7 - Índice de obras com execução paralisada;	3,92	10,0
	IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;	4,61	5,0
Execução	IAD 9 - Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;	3,92	10,0
Excelência	IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;	3,61	7,0
Economicidade	IAD 11 - Índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas.	3,84	3,0

Fonte: elaborado pelo autor.

É pertinente salientar que o “Peso do Indicador”, Tabela 7, foi extraído da matriz de avaliação quantitativa citada no passo oito, quando a comissão de especialistas realizou a validação final dos indicadores. Já a “Nota do Indicador” foi retirada do Tabela 5, e está relacionada ao percentual da meta alcançada por indicador.

Além disso, foram construídas as fichas para cada indicador (APÊNDICE G), as quais detalham as suas características como a fórmula de cálculo, a definição dos responsáveis, a definição de metas, o local onde se encontram as informações para coleta dos dados, bem como o

percentual alcançado da meta acordada. Para Tolentino (2021) as fichas de cada indicador são importantes, uma vez que é, a partir delas, que se consegue entender o que o indicador vai analisar, bem como a forma que alcançará um resultado por meio de sua fórmula de cálculo.

4.3.8.1 Dimensão Efetividade

Na dimensão efetividade, o objeto avaliado foi geração de vagas em creches e escolas, bem como abrangência da política pública sobre os entes federativos. Para tanto, foram construídos 2 (dois) indicadores, conforme Quadro 15.

Quadro 15 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Efetividade

Indicador	Meta Estabelecida	Meta Realizada
IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas;	100%	54,4%
IAD 2 - Índice de abrangência da política pública entre os Entes federativos;	100%	87,1%

Fonte: elaborado pelo autor.

O indicador IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas relaciona-se com o objeto de mensuração geração de vagas em creches e escolas. Para tanto, a meta estabelecida foi de atingimento de 100% do planejado, isto é, 4.267.592 vagas. Todavia, o índice de alcance realizado da meta foi de 54,4%, ou seja, 2.322.060 vagas geradas. Esse resultado é entendido como fruto do considerável número de obras canceladas, inacabadas, bem como outras ainda não concluídas. Ademais, este indicador pode ser considerado a “ponta do iceberg” dos outros indicadores, visto que ele representa o reflexo de um conjunto de ações positivas na implementação da política pública.

Quanto ao indicador IAD 2 - Índice de abrangência da política pública entre os entes federativos relaciona-se com o objeto de mensuração abrangência da política pública sobre os entes federativos. Para tanto, a meta estabelecida levou em consideração o tempo de implementação da política pública, 16 anos, de modo a abranger 100% dos entes federativos. Nesse contexto, temos no Brasil 5.570 municípios, 27 Estados e 1 Distrito Federal, perfazendo 5.597 entes federativos. Desse modo, o índice de alcance da meta foi de 87,1%, isto é, 4.873 entes da federação. Considerando o tamanho da política pública, seu tempo de implementação e a capacidade de atingir todo o país, reconhece-se que esse resultado poderia ser melhor.

É válido salientar que a série histórica do alcance de metas dos indicadores acima, por ano (2007 a 2022), encontra-se nas fichas explicativas dos indicadores, Apêndice G.

4.3.8.2 Dimensão Eficácia

Na dimensão efetividade, o objeto avaliado foi a quantidade (percentual) de obras concluídas, canceladas e inacabadas. Para tanto, foram construídos 3(três) indicadores, conforme Quadro 16.

Quadro 16 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Eficácia

Indicador	Meta Estabelecida	Meta Realizada
IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;	79%	73,6%
IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE;	≤ 5%	20,9%
IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE;	0%	9,4%

Fonte: elaborado pelo autor.

O indicador IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE relaciona-se com o objeto de mensuração voltado ao número de obras que foram concluídas. Desse modo, a meta estabelecida considerou todas as obras financiadas, com exceção das canceladas. Logo, das 30.200 obras financiadas, deduz-se 6.314 que foram canceladas, resultando em 23.886, o que representa uma meta de 79%. Dessa forma, o índice de alcance da meta foi de 73,6%, ou seja, 17.574 empreendimentos concluídos. Se considerar a meta estipulada, o índice atingido foi considerado bom. Todavia, a ação pública visa concluir e entregar 100% das obras pactuadas. Portanto, as obras canceladas contribuem para a ineficácia da política em tela. Ademais, esse indicador sofre influência das obras inacabadas, o que contribui para a não conclusão das obras.

Quanto ao indicador IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE, relaciona-se com o objeto de mensuração orientado para o número de obras que foram canceladas. Para tanto, a meta ajustada considerou todas as obras financiadas pelo FNDE, bem como o apresentado na série histórica (2007 a 2022). Assim, a meta deve ser menor ou igual a 5%. Desse modo, o índice de alcance da meta foi de 20,9%, isto é, 6.314 obras foram canceladas. Esse resultado compromete a eficácia da política pública, uma vez que a intenção do poder público ao criar a política pública é entregar 100% das obras financiadas. Ademais, reflete diretamente no indicador IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE, bem como no indicador IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas. Nesse contexto, com base nas entrevistas com os gestores e técnicos do FNDE e dos entes federativos foi possível inferir que o cancelamento das obras mencionadas se deu, na sua maioria, em função dos estados e municípios não terem conseguido executar o empreendimento, ou ao menos realizar a sua licitação. Nesse

sentido, cabe ao FNDE prestar assistência técnica aos entes de forma a auxiliá-los na execução da política, com vistas a evitar ou mitigar que as obras sejam canceladas.

Em relação ao indicador IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE, este relaciona-se com o objeto de mensuração voltado ao número de obras financiadas que estão inacabadas, ou seja, obras cujo instrumento de pactuação foi expirado e o empreendimento não foi concluído. Desse modo, a meta ajustada considerou todas as obras financiadas pelo FNDE, assim como o apresentado na série histórica ano a ano. Ademais, tendo em vista que o cenário de obras inacabadas gera prejuízos ao erário federal e à sociedade, a meta estabelecida foi 0%. Para tanto, índice de alcance realizado da meta foi de 9,4%, que significa 2.840 obras inacabadas. Esse resultado não é visto com bons olhos, pois denota uma ineficácia da política pública. Como efeito colateral, atinge diretamente o indicador IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE. Ademais, esse resultado reflete os relatos feitos pelos entes federativos durante as entrevistas sobre a dificuldade técnica para a execução da obra.

É válido salientar que a série histórica do alcance de metas dos indicadores acima, por ano (2007 a 2022), encontra-se nas fichas explicativas dos indicadores, APÊNDICE G.

4.3.8.3 Dimensão Eficiência

Na dimensão eficiência, os objetos avaliados foram a paralisação de obras durante a execução, a conclusão da obra dentro da vigência prevista inicialmente, e o Tempo médio para a construção da obra. Para tanto, foram construídos três indicadores, conforme Quadro 17.

Quadro 17 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Eficiência

Indicador	Meta Estabelecida	Meta Realizada
IAD 6 - Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação;	70%	26,9%
IAD 7 - Índice de obras com execução paralisada;	≤ 5%	4,1%
IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;	≤ 1.080 dias	1.552 dias

Fonte: elaborado pelo autor.

O indicador IAD 6 - Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação relaciona-se com o objeto de mensuração orientado à conclusão da obra dentro da vigência prevista inicialmente. Para tanto, a meta ajustada levou em consideração as obras concluídas, assim como o apresentado na série histórica ano a ano. Assim, a meta estipulada foi de 70%, o que equivale a 12.302 obras. Desse modo, o índice de alcance realizado da meta foi de 38,5%, que significa 4.737 obras concluídas dentro da vigência prevista inicialmente. Este

resultado ficou bem abaixo da meta devido influência dos indicadores IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada, IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão e IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios, os quais impactam diretamente no tempo de execução da obra. Todavia, cabe observar que a série histórica, 2007 a 2022, mostra uma linha de crescimento do percentual de empreendimentos concluídos dentro do cronograma de execução inicialmente previsto. E, o atraso na execução da obra se dá, em grande parte, devido à dificuldade do ente federativo em realizar a licitação e contatação de uma empresa para a execução do empreendimento, conforme relatado pelos entes federativos durante as entrevistas.

Quanto ao indicador IAD 7 - Índice de obras com execução paralisada, relaciona-se com o objeto de mensuração voltado ao número de obras com execução paralisada. Desse modo, a meta ajustada foi de menor ou igual a 5%, o que teve influência da série histórica ano a ano. Desta maneira, o índice de alcance realizado da meta foi de 4,1%, o que representa 981 obras com execução paralisada. Este resultado foi considerado bom, haja vista estar dentro da meta prevista. Entretanto, cabe observar que esse indicador impacta diretamente em outros indicadores, seja exercendo ou sofrendo influência, como IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos, IAD 10- Índice de obras que solicitaram alteração do projeto, IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios, IAD 6 – Índice de obras concluídas dentro do cronograma inicialmente previsto no instrumento de pactuação e IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão. Todos esses apontamentos podem levar à morosidade na execução da obra, o que gera paralisação da execução.

Em relação ao indicador IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão, este relaciona-se com o objeto de mensuração voltado ao tempo médio para a construção da obra. Desse modo, a meta definida foi de menor ou igual a 1.080 dias, devido à influência da série histórica ano a ano. Assim, o índice de alcance realizado da meta foi de 1.552 dias. Ou seja, este é o tempo médio que uma obra financiada pelo FNDE leva para ser executada e concluída. Este resultado não é bem-visto, pois expõe que a ação pública deve ser ajustada. Nesse sentido, várias são as situações que podem elevar o tempo de execução de uma obra escolar, como demora no processo licitatório, atraso no repasse dos recursos pelo FNDE, dificuldades técnicas durante a execução da obra, entre outras. Além disso, este indicador é afetado diretamente pelos indicadores IAD 6 - Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação, IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos

entes federativos e IAD 11 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios.

É válido salientar que a série histórica do alcance de metas dos indicadores acima, por ano (2007 a 2022), encontra-se nas fichas explicativas dos indicadores (APÊNDICE G).

4.3.8.4 Dimensão Execução

Na dimensão execução, o objeto avaliado foi o cumprimento da execução financeira. Para tanto, foi construído um indicador, conforme Quadro 18.

Quadro 18 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Execução

Indicador	Meta Estabelecida	Meta Realizada
IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;	100%	95,8%

Fonte: elaborado pelo autor.

O indicador IAD 9 - Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos relaciona-se com o objeto de mensuração orientado ao cumprimento da execução financeira. Para tanto, a meta ajustada considerou os recursos repassados às obras concluídas. Desse modo, a meta definida foi 100% dos valores atinentes ao FNDE, o que representa o volume de R\$ 14.873.291.857,75. Desse modo, o índice de alcance realizado da meta foi de 95,8%, que corresponde ao montante de R\$ 14.253.975.125,71. Este resultado foi considerado expressivo, uma vez que um dos motivos que atrasam a execução e conclusão da obra é a lentidão no repasse de recursos pelo FNDE. Nesse sentido, esse indicador exerce influência em outros indicadores, como o IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE e o IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada.

É válido salientar que a série histórica do alcance de metas dos indicadores acima, por ano (2007 a 2022), encontra-se nas fichas explicativas dos indicadores, Apêndice G.

4.3.8.5 Dimensão Excelência

Na dimensão excelência, o objeto avaliado foi o eventual retrabalho ou erros na execução das obras. Para tanto, foi construído 1 (um) indicador (ver Quadro 19).

Quadro 19 - Desempenho do indicador pela dimensão excelência

Indicador	Meta Estabelecida	Meta Realizada
IAD 10 – Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;	≤ 5%	25,2%

Fonte: elaborado pelo autor.

O indicador IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios relaciona-se com o objeto de mensuração orientado a eventual retrabalho ou erros na execução das obras. Para tanto, a meta ajustada levou em consideração o apresentado na série histórica ano a ano, bem como o alcance de metas realizadas de indicadores que influenciam, como o indicador IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada. Assim, a meta estipulada foi de menor ou igual a 5%. Desse modo, o índice de alcance realizado da meta foi de 25,2%, que representa 6.009 obras possuem mais de um processo licitatório durante sua execução. Nesse contexto, é sabido que o ente federativo possui dificuldade em realizar o processo licitatório para contratação da empresa executora, conforme relatado durante as entrevistas. Todavia, esse indicador releva que um quarto ($\frac{1}{4}$) das obras necessitam passar por mais de um processo licitatório, o que impacta diretamente o cronograma de execução da obra, bem como o tempo médio para sua conclusão.

4.3.8.6 Dimensão Economicidade

Na dimensão economicidade, o objeto avaliado foi o retorno de recursos repassados a obras canceladas. Para tanto, foi construído um indicador, conforme Quadro 20.

Quadro 20 - Desempenho do Indicador pela Dimensão Economicidade

Indicador	Meta Estabelecida	Meta Realizada
IAD 11 – Índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas;	100%	25,8%

Fonte: elaborado pelo autor.

O indicador IAD 11 - Índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas relaciona-se com o objeto de mensuração voltado ao retorno de recursos repassados a obras canceladas. Desse modo, por se tratar de eventual prejuízo ao erário, caso os recursos não retornem, a meta estabelecida foi de 100%, ou seja, R\$ 917.380.745,28. Para tanto, o índice de alcance realizado da meta foi de 25,8%, o que representa R\$ 236.704.045,71. Este resultado denota

que a política pública deve ser aprimorada não somente para a entrega do objeto, mas também para ajustar o controle dos recursos alocados.

Dando seguimento à avaliação, o Quadro 20 apresenta a nota do desempenho agregado ao processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares. Ademais, abaixo do referido quadro consta as fórmulas de cálculo para obtenção da nota de desempenho agregado, seguindo a orientação do Guia Referencial do MPOG.

Quadro 21- Nota de Desempenho Agregado

Dimensão	Proporção	Peso da Dimensão	Indicador	Peso do Indicador	Nota do Indicador	Nota Ponderada do Indicador	Nota da Dimensão	Nota Ponderada da Dimensão
Efetividade	60% Resultado	2,5	Índice de geração de vagas em creches e escolas;	4,53	5,0	22,65	6,48	16,2
			Índice de abrangência da política pública entre os Entes federativos;	4,46	8,0	35,68		
Eficácia		2,0	Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;	4,38	7,0	30,66	7,64	15,28
			Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE;	4,07	7,0	28,49		
			Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE;	4,0	9,0	36,0		
Eficiência		1,5	Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação;	4,15	7,0	29,05	7,20	10,8
			Índice de obras com execução paralisada;	3,92	10,0	39,2		
			Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;	4,61	5,0	23,05		
Execução		40% Esforço	1,5	Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;	3,92	10,0	39,2	10,0
Excelência	1,5		Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;	3,61	7,0	25,27	7,0	10,5
Economicidade	1,0		Índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas;	3,84	3,0	11,52	3,0	3,0
Nota do Desempenho Agregado								70,78

Fonte: elaborado com base no Guia Referencial (MPOG, 2009)

Legenda:

Peso e Nota do Indicador: Extraídos do Quadro 21, ocasião em que a comissão de especialistas realizou a validação final dos indicadores.

Nota Ponderada do Indicador: Peso do indicador * Nota do indicador

Nota da Dimensão: = (Nota ponderada do indicador 1 + Nota ponderada do indicador 2 +...+ Nota ponderada do indicador n) / (Peso do indicador 1 + Peso do indicador 2 + ... + Peso do indicador n)

Nota Ponderada da Dimensão: Peso da Dimensão * Nota da Dimensão

Sob a perspectiva do Quadro 21, verifica-se que as atividades do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares representam 42,28% orientadas a resultado, e 28,5% em esforço. Outrossim, obteve-se uma nota final de 70,78 como desempenho agregado, o que foi considerado um desempenho satisfatório. No entanto, é preciso ponderar sobre as notas obtidas por dimensão. Nesse sentido, a dimensão efetividade se destaca com a melhor nota, todavia, o indicador IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas puxou a nota da dimensão para baixo. Com vistas à melhoria desse indicador, é preciso ajustar alguns pontos na implementação da política pública, como o número de obras concluídas, bem como aplicar medidas que possam reduzir o número de obras canceladas e inacabadas, que afetam diretamente o número de vagas geradas em creches e escolas.

Já a dimensão economicidade foi a que obteve a nota mais baixa. Isso se deu em função do baixo índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas. Para tanto, é preciso que o FNDE implemente medidas que torne a devolução desses recursos mais efetiva. Ademais, cabe destacar salientar que a dimensão eficiência que também obteve uma nota um pouco baixa. Nessa dimensão há dois indicadores que se destacaram, como o tempo médio do processo de execução da obra que ficou aproximadamente 50% acima da meta prevista, bem como o índice de obras paralisadas que, embora obteve nota máxima devido o índice está dentro do previsto, o peso do indicador dado pela comissão de especialistas é baixo.

Diante do contexto, devido ao tempo de implementação da política pública (18 anos), é necessário ajustes em alguns pontos da ação pública, em especial nas dimensões que contribuem para a conclusão das obras. Ou seja, é preciso que a autarquia dê atenção especial às dificuldades que o ente federativo tem para executar a obra, exercendo sua missão de prestar assistência técnica para que o objetivo da política pública seja alcançado. Por fim, a presente avaliação de desempenho atingiu seu objetivo, de maneira que os gestores possam entender e imprimir esforços para aprimoramento contínuo da política pública voltada ao financiamento de obras escolares.

CONCLUSÃO

O presente estudo é voltado à construção de indicadores com intuito de avaliar o processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras de infraestrutura pelo FNDE. Para isso, utilizou-se o Guia Referencial para Medição do Desempenho (MPOG, 2009). Nesse sentido, de maneira a auxiliar no alcance do objetivo geral da pesquisa, bem como orientar as investigações e discussões acerca do tema, foram criados objetivos específicos, como a identificação de todos os fluxos necessários à implementação da política pública, o mapeamento dos principais fatores que contribuem para a não conclusão, atraso ou paralisação das obras financiadas, bem como a construção de uma matriz de indicadores para cada dimensão dos 6Es do desempenho.

Nesse cenário, a presente pesquisa levantou diversos obstáculos no processo de implementação da ação pública. Para tanto, elencou-se os principais resultados obtidos, seguindo uma linha do tempo conforme o processo acontece. Assim, tanto a análise de documentos quanto as entrevistas demonstram que o FNDE enfrenta dificuldade na aprovação de novas obras devido aos entes federativos não conseguirem comprovar que são proprietários dos terrenos apresentado para a construção. De maneira a mitigar esse obstáculo, é plausível que a autarquia realize estudos especializados voltados à emissão de uma declaração de utilidade pública do bem financiado, com vista a solucionar o problema citado. Esses estudos visam a fundamentação e legalidade da medida a ser adotada. Com isso, realiza-se consulta jurídica objetivando a criação de um normativo do FNDE.

Ademais, constatou-se também a ausência de corpo técnico (engenheiros civis e arquitetos) no quadro da autarquia, o que dificulta o desempenho das atividades voltadas à análise técnica das obras financiadas. Como proposta de solução para esse contratempo, é recomendável que o FNDE realize parcerias com universidades federais que contenha cursos de engenharia civil e/ou arquitetura, ou seja, uma parceria ganha-ganha. Esse acordo visa aumentar o corpo técnico da autarquia para desenvolvimento de exames técnicos, pode viabilizar melhores resultados práticos na gestão de obras públicas, bem como pode proporcionar uma formação acadêmica mais rica ao estudante.

Durante o processo de implementação da política pública, o estágio de execução física da obra se destaca como aquela que apresenta o maior gargalo, entre elas a baixa capacidade técnica apresentada por alguns entes federativos para realizar a licitação e contratação de empresa executora do objeto, o atraso no repasse dos recursos pelo FNDE, problemas sistêmicos que impactam no andamento da obra. Tais situações causam morosidade na entrega

do empreendimento. Ademais, a ausência de domínio do terreno impacta também na prestação de contas, visto que esse documento é imprescindível para a aprovação das contas. Nesse cenário, é fundamental que o FNDE aprimore a assistência técnica aos entes federativos de modo a mitigar os percalços durante a implementação da política pública. Nesse sentido, é preciso que os atores da autarquia envolvidos sejam treinados, bem como processos e ferramentas sejam aperfeiçoadas, com vistas a uma melhor qualidade no financiamento de obras escolares.

Por fim, a avaliação do desempenho ocorreu sobre a implementação da ação pública voltado às obras financiadas de 2007 a 2022, o que totaliza 30.200 empreendimentos. O resultado da avaliação mostrou a nota de 70,81 para o desempenho agregado. Entretanto, após 16 anos de implementação da política pública, há pontos que necessitam de ajustes, em especial por ser uma política de grande vulto, de interesse técnico, político e da sociedade. Ademais, muitos pontos levantados neste estudo vão ao encontro com os resultados dos indicadores, como é o caso do indicador IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas, o qual atingiu apenas 54,4% da meta prevista. Esse indicador reflete o desempenho de outros indicadores como o IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE e o IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE. Assim, a presente pesquisa permitiu que os atores e áreas que executam a política expressassem suas opiniões quanto a implementação da ação pública, bem como tomassem conhecimento sobre o cenário apresentado e seus resultados. Logo, este estudo atingiu seus objetivos em avaliar a etapa de implementação da política pública.

Nesse contexto, é pertinente reforçar a importância da avaliação do desempenho das ações públicas, com vistas à melhoria contínua. Assim, a realização de uma pesquisa de satisfação do cidadão sobre o financiamento de obras educacionais destaca-se como uma importante ferramenta para o poder público avaliar a percepção e as expectativas da população em relação aos investimentos na educação. Para isso, é preciso que a referida pesquisa seja realizada de forma abrangente, transparente, e que os resultados sejam utilizados para aprimorar a qualidade da educação pública e a percepção do financiamento escolar pelos cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasília: MARE, 1995.**

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores.** 2021.

BAUER, Adriana; SOUSA, Sandra Zákia. Indicadores para avaliação de programas educacionais: desafios metodológicos. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 23, p. 259-284, 2015

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 01 julho. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Diário Oficial da União. Brasília, DF: 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011.** Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 22 de agosto de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.** Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2021. **Manual de Planejamento do Plano de Ações Articuladas.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/manuais-par/manual-etapa-planejamento-par4-versao-preliminar-maio-2021-revisado.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria nº 742, de 6 de dezembro de 2022.** Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 5 nov 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 nov 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.** Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 03 jul 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.549, de 31 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. 2023. **Plano de Ações Articuladas.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/conheca-mais-sobre-o-plano-de-acoes-articuladas>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. 2024. **Painel de obras do PAR.** Disponível em: <https://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2011.** Estabelecer os critérios técnicos para assistência financeira aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2 para construção de unidades de educação infantil. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2011/resolucao-cd-fnde-no-13-de-21-de-marco-de-2011>. Acesso em: 30, ago. 2023. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012.** Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 22/08/2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 4, de 4 de maio de 2020.** Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas – PAR. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-ndeg-4-de-04-de-maio-de-2020/view>. Acesso em: 30, ago. 2023. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 6, de 24 de abril de 2007.** Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar

Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização - **Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. 2009.

CARVALHO, Michele Tereza Marques; PAULA, Jean Marlo Pepino de; GONÇALVES, Pedro Henrique. Gerenciamento de obras públicas. 2017.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**; tradução Magda Lopes. – 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 296 páginas, 2010.

DA COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969 a 992-969 a 992, 2003.

DE CARVALHO, Kelli Adriane; SOUSA, Jonilto Costa. Gestão por processos: novo modelo de gestão para as instituições públicas de ensino superior. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 19, n. 2, p. 1-18, 2017.

DA CUNHA, Carla Giane Soares. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 12, 2018.

DA SILVA, Maurício Corrêa; DA SILVA, Romildo de Araújo; DA SILVA, José Dionísio Gomes. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim Governnet de Administração Pública e Gestão Municipal-nº**, v. 61, p. 1434-1444, 2016.

DE AMORIM, Klerton Andrade Freitas; DINIZ, Josedilton Alves; DE LIMA, Severino Cesário. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

DE CARVALHO, Kelli Adriane; SOUSA, Jonilto Costa. Gestão por processos: novo modelo de gestão para as instituições públicas de ensino superior. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 19, n. 2, p. 1-18, 2017.

FERNANDES, José Henrique Paim; NOGUEIRA, Jana Flávia Fernandes. **Plano de Ações Articuladas**: Melhoria da educação e redução das desigualdades. 2020.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FREITAS, Vinicius Pimentel de; *et al.* Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Editora Atlas SA, 2002.

HAYASHI, R. O ciclo de políticas públicas: uma síntese epistemológica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 5030, 9 abr. 2017. <https://jus.com.br/artigos/55955/o-ciclo-de-politicas-publicas-uma-sintese-epistemologica>. Acesso em: 1 nov. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. 2005.

LITWINCZIK, Marta; DE ARAÚJO LOBO, Cinara Gomes. A aplicação de história oral para documentação e análise de experiências em políticas educacionais. **Cadernos do FNDE**, v. 1, n. 2, p. 09-26, 2020.

LUCK, Heloísa et al. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, v. 1, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MICHAELIS. **Dicionário Online**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 04. Set. 2023.

NANNI, Giovanni; DOS SANTOS FILHO, José Camilo. Importância da avaliação das políticas públicas educacionais. **Instrumento: Revista de Estudo e Pesquisa em Educação**, v. 18, n. 1, 2016.

NASCIMENTO, Roosevelt Fitzner do. **A auditoria de desempenho e suas diferenças metodológicas com o GESPÚBLICA: uma contribuição para a melhoria das atividades de controle interno realizadas na Marinha do Brasil.** 2010.

NASCIMENTO, Sabrina do et al. Mapeamento dos indicadores de desempenho organizacional em pesquisas da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo no período de 2000 a 2008. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 46, p. 373-391, 2011.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. OLIVEIRA, AF; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George (org.). **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas.** Goiás: Editora PUC, 2010., 2010.

PORTUGAL, Rodrigo; DA SILVA, Sérgio Felipe Melo; DA COSTA MOURÃO, Kleber Antonio. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (FDA): Análise de esforço fiscal por meio de indicadores de desempenho. **Cadernos CEPEC**, v. 4, n. 7-12, 2019.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

RIBEIRO, Andreia Couto; DE JESUS, Wellington Ferreira. O Plano de Ações Articuladas (PAR) para a educação básica: elementos para a construção assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 1, p. 211-226, 2016.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, 2008.

RUA, Maria das Graças. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. **Brasília: Escola Nacional de Administração Pública**, 2004.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Guilherme Kraus dos; RAUPP, Fabiano Maury. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 1429-1451, 2015.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletâneas. Volumes, v. 1, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2013.

SILVEIRA, Jaqueline Insaurriaga; PINHEIRO, Ivan Antônio; ANTUNES, Elaine Di Diego. Critérios de Avaliação no Setor Público: um comparativo entre União X seis estados. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 6, n. 3, p. 53-68, 2012.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

TOLENTINO, Luciano Cordova. **Avaliação da gestão de compras públicas de tecnologia da informação na Universidade de Brasília**. 2021.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO-TCU. **Diagnóstico Das Obras Paralisadas. Identificação Das Principais Causas E Das Oportunidades De Melhoria**. Recomendações e Melhorias. Brasília: TCU 2019.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Revista internacional de direitos humanos**, v. 8, n. 14, p. 34-65, 2011.

VON EYE, Rudybert Barros. **Proposta metodológica para o monitoramento do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar pública de educação infantil-ProInfância**. 2017.

BARROS, Ricardo Paes de; LIMA, Lycia. **Avaliação de Impacto de Programas Sociais: Por que, para que e quando fazer?** 2012.

WEIGELT, Leni D.; MACEDO, Maria Luisa; FERREIRA, Marcos AF. O processo de implementação de políticas públicas: a regionalização da saúde como oportunidade de

aprendizado coletivo. **II Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional, Rio Grande do Sul, Brasil, 2004.**

YIN, Robert K.; **Estudo de Caso:** Planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - Carta de Apresentação

Brasília – DF, julho de 2022.

Senhor Diretor da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP), Informamos que o senhor Olímpio Durães Soares, servidor público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de Avaliação dos indicadores de política pública, cujo projeto de pesquisa é “Avaliação do desempenho do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE.

Nesse sentido, solicita-se anuência de Vossa Senhoria, no intuito de viabilizar a realização da pesquisa, concedendo ao pesquisador autorização para realizar pesquisa documental e entrevistas nesta instituição. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas somente para fins acadêmicos. Ademais, os participantes não serão identificados em nenhuma hipótese. Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da instituição podem ser omitidos do manuscrito final da dissertação.

Respeitosamente,

Olímpio Durães Soares

Aluno do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

Profa. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu

Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do presente projeto de pesquisa

APÊNDICE B – Entrevistas aplicadas aos gestores e técnicos das áreas técnicas da Digap.

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa de Mestrado Profissional, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Faculdade de Planaltina (FUP) da Universidade de Brasília (UnB) e tem como objetivo colher informações acerca da política pública voltada ao financiamento de obras escolares. Os dados coletados serão utilizados de forma conjunta e sem identificação individual, conforme Quadros 22 a 27.

Quadro 22 – Dados Funcionais (Área Técnica - CGEST)

Dados Funcional do Entrevistado (Sem identificação individual)	
Gênero:	
Idade:	
Vínculo com a Administração Pública:	() Efetivo () Comissionado () Temporário
Tempo no Serviço Público (em anos):	
Tempo de exercício na diretoria DIGAP (em anos):	
Cargo Função:	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 23 – Perguntas (Área Técnica - CGEST)

1	Como se dá o processo de análise técnica das iniciativas cadastradas no PAR pelos entes federativos?
2	Há algum checklist técnico ou formulário utilizado durante a análise técnica?
3	Quando são detectadas pendências na durante a análise técnica, como se dá o trâmite a partir dessas irregularidades?
4	Quais os fatores podem impedir o processo aprovação de uma iniciativa de obra pelo PAR?
5	Como é feita a comunicação entre a CGEST e as outras áreas da DIGAP?
6	Há mapeamento de pontos críticos do processo de análise técnica das obras?
7	Como se dá o processo de análise da prestação de contas técnica das obras (cumprimento do objeto)?
8	Há algum checklist técnico ou formulário utilizado durante a análise técnica?
9	Quando são detectadas pendências na durante a análise técnica, como se dá o trâmite a partir dessas irregularidades?
10	Quais os fatores podem impedir a aprovação da prestação de contas técnica de uma obra?
11	Como é feita a comunicação entre a CGEST e as outras áreas da DIGAP?
12	Há mapeamento de pontos críticos do processo de análise da prestação de contas técnica das obras?

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 24 – Dados Funcionais (Área Técnica - CGIMP)

Dados Funcional do Entrevistado (Sem identificação individual)	
Gênero:	
Idade:	
Vínculo com a Administração Pública:	() Efetivo () Comissionado () Temporário
Tempo no Serviço Público (em anos):	
Tempo de exercício na diretoria DIGAP (em anos):	
Cargo Função:	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 25 – Perguntas (Área Técnica - CGIMP)

1	Como se dá o processo de monitoramento das obras financiadas pelo FNDE?
2	Há algum checklist técnico ou formulário utilizado durante o monitoramento das obras financiadas pelo FNDE?
3	Quando são detectadas irregularidades na execução física da obra, como são tratadas essas situações no âmbito do monitoramento?
4	Como é feita a comunicação entre a CGIMP e as outras áreas da DIGAP?
5	Há mapeamento de pontos críticos do processo de monitoramento das obras financiadas pelo FNDE?

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 26 - Dados Funcionais (Área Técnica - CGDEN)

Dados Funcional do Entrevistado (Sem identificação individual)	
Gênero:	
Idade:	
Vínculo com a Administração Pública:	() Efetivo () Comissionado () Temporário
Tempo no Serviço Público (em anos):	
Tempo de exercício na diretoria DIGAP (em anos):	
Cargo Função:	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 27 – Perguntas (Área Técnica - CGDEN)

1	Após aprovação técnica da obra pela CGEST, como se dá o trâmite para a pactuação/assinatura do termo de compromisso?
2	Quais os fatores podem impedir a assinatura do termo de compromisso entre o FNDE e o ente federativo?
3	Como é feita a comunicação entre a CGDEN e as outras áreas da DIGAP?
4	Há mapeamento de pontos críticos do processo de pactuação do termo de compromisso?
5	Após aprovação técnica da obra pela CGEST, como se dá o trâmite para a realização do empenho da obra?
6	Quais os fatores podem impedir o processo de empenho/orçamento da obra?
7	Como é feita a comunicação entre a CGDEN e as outras áreas da DIGAP?
8	Há mapeamento de pontos críticos do processo de empenho/orçamento das obras?
9	Após o deferimento do desembolso pela CGIMP, como se dá o trâmite efetivação do pagamento da parcela da obra?
10	Quais os fatores podem impedir o processo de pagamento da obra?
11	Como é feita a comunicação entre a CGDEN e as outras áreas da DIGAP?
12	Há mapeamento de pontos críticos do processo de pagamento das obras?

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com engenheiros e arquitetos dos entes federativos.

Prezado(a) Fiscal,

Meu nome é Olímpio Durães Soares, sou servidor do FNDE e aluno do Mestrado Profissional em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília.

Estou realizando uma pesquisa sobre a implementação da política pública voltada ao financiamento de obras pelo FNDE.

Essa entrevista tem o objetivo de coletar informações acerca da visão do município sobre a etapa de execução física das obras (creche, escola, quadras, reformas ou ampliações). Os dados coletados serão utilizados de forma conjunta e sem identificação individual, conforme Quadros 28 e 29.

Conto com a sua colaboração para que o FNDE possa melhorar os seus processos, buscando melhorias em relação ao financiamento das obras.

Quadro 28 – Dados Funcionais (Ente Federativo)

Dados Funcional do Entrevistado (Sem identificação individual)	
Município/UF	
Gênero:	
Idade:	
Cargo Ocupado no Município:	
Tempo serviço na área de obras desse município (em anos):	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 29 – Perguntas (Ente Federativo)

1	Ao cadastrar as iniciativas de obras, o ente federativo enfrentou dificuldades? Se sim, quais?
2	Há dificuldades do município para realizar o processo licitatório? Se sim, quais?
3	Há dificuldades do município para operacionalizar o Simec? Se sim, quais?
3	Quais os maiores obstáculos o ente federativo enfrenta na execução de uma obra financiada pelo FNDE

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE D – Questionário 1, aplicado aos membros da Comissão de Especialistas

Este questionário faz parte de uma pesquisa de Mestrado Profissional, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Faculdade de Planaltina (FUP) da Universidade de Brasília (UnB) e tem como objetivo de validar os indicadores propostos para a avaliação do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE. Ademais, a comissão, devido a sua experiência, poderá propor a inclusão ou exclusão de indicadores. Ressalta-se que os dados serão coletados sem a identificação individual, em consonância com o Quadro 30.

Quadro 30 – Dados Funcionais da Comissão de Especialistas

Dados Funcional do Entrevistado (Sem identificação individual)	
Gênero:	
Idade:	
Grau de Instrução:	<input type="checkbox"/> Ensino médio <input type="checkbox"/> Ensino Superior <input type="checkbox"/> Especialização - Pós <input type="checkbox"/> Mestrado <input type="checkbox"/> Doutorado
Vínculo com a Administração Pública:	<input type="checkbox"/> Efetivo <input type="checkbox"/> Comissionado <input type="checkbox"/> Temporário
Tempo no Serviço Público (em anos):	
Tempo de exercício na diretoria DIGAP (em anos):	
Cargo Função:	

Fonte: elaborado pelo autor.

O avaliador deverá marcar apenas uma das opções, conforme julgamento baseado em sua experiência profissional, bem como pelo entendimento da importância de cada indicador para avaliação do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares pelo FNDE. Assim, a escala demonstrada no Quadro 30 pondera notas de 1 a 5, conforme a relevância daquele indicador.

Quadro 31 – Sugestão de Indicadores para avaliação do processo de implementação da política pública voltada ao financiamento de obras escolares

Dimensão	Indicador	Avaliação				
		1	2	3	4	5
Efetividade	IAD 1 - Número de vagas geradas com a política pública;					
	IAD 2 - Percentual de entes federativos beneficiados com a política pública;					
Eficácia	IAD 3 - Percentual de obras concluídas com recursos do FNDE;					
	IAD 4 - Percentual de obras financiadas pelo FNDE que foram canceladas;					
	IAD 5 - Percentual de obras financiadas pelo FNDE que estão inacabadas;					
Eficiência	IAD 6 - Percentual de obras pactuadas, mas que não iniciaram sua execução em 1 ano;					
	IAD 7 - Percentual de obras concluídas dentro da vigência inicialmente prevista;					
	IAD 8 - Percentual de obras com execução paralisada;					
	IAD 9 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;					
	IAD 10 - Tempo médio do processo interno de análise de uma iniciativa cadastrada;					
	IAD 11 - Tempo médio do processo interno de análise de desembolso de recursos;					
	IAD 12 - Tempo médio do processo interno de análise de prestação de contas técnica;					
Execução	IAD 13 - Percentual de recursos executados pelos entes federativos;					
	IAD 14 - Percentual de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;					
	IAD 15 - Percentual de obras aprovadas por iniciativas cadastradas;					
	IAD 16 - Percentual de obras pactuadas após aprovação;					
	IAD 17 - Percentual de obras que estão em andamento (execução);					
Excelência	IAD 18 - Percentual de obras que solicitaram alteração do projeto;					
	IAD 19 - Percentual de obras que passaram por mais de um processo licitatório;					
Economicidade	IAD 20 – Percentual de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas.					

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE E - Questionário 2, aplicado aos membros da Comissão de Especialistas

Este questionário faz parte de uma pesquisa de Mestrado Profissional, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Faculdade de Planaltina (FUP) da Universidade de Brasília (UnB) e tem como objetivo de validar a construção de fórmulas, unidade de medida, fonte de dados e coleta de dados para os indicadores criados pelo autor deste estudo e validados pela comissão de especialistas (APÊNDICE D). Para tanto, a comissão tem o papel de validar a proposta apresentada, conforme Quadro 31, podendo propor a alteração de fórmulas. Ressalta-se que os dados serão coletados sem a identificação individual.

Quadro 32 - Fórmula de cálculo, unidade de medida e metas

Dimensão	Indicador	Interpretação/Sentido	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte de Dados	Coleta dos Dados
Efetividade	IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas;	maior-melhor	Levanta-se o número de vagas criadas por meio de obras concluídas (creches e escolas), divide pelo total de vagas planejadas pela política pública e multiplica por cem.	Porcentagem	DIGAP	Anual
	IAD 2 – Índice de abrangência da política pública entre os Entes federativos;	maior-melhor	Levanta-se o número de entes federativos beneficiados com a política pública, divide pelo total de entes federativos, e multiplica por cem;	Porcentagem	DIGAP	Anual
Eficácia	IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;	maior-melhor	Levanta-se o número de obras concluídas com recursos do FNDE, dividido pelo número total de obras planejadas com recursos do FNDE, e multiplica por cem;	Porcentagem	DIGAP	Anual
	IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras canceladas, dividido pelo número total de obras financiadas pelo FNDE, e multiplica por cem;	Porcentagem	DIGAP	Anual
	IAD 5 - Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras inacabadas, dividido pelo número total de obras financiadas pelo FNDE, e multiplica por cem;	Porcentagem	DIGAP	Anual
Eficiência	IAD 6 - Índice de obras concluídas dentro do cronograma de execução	maior-melhor	Levanta-se o número de obras concluídas, dentro do prazo inicialmente previsto no instrumento de pactuação, divide pelo número total de obras concluídas e multiplica por cem;	Porcentagem	DIGAP	Anual

	no instrumento de pactuação;					
	IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras com execução paralisada, divide pelo número total de obras financiadas, com exceção das canceladas, e multiplica por cem;	Porcentagem		
	IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;	menor-melhor	Levanta-se o quantitativo de dias que durou a execução de todas as obras concluídas, e divide pelo número total de obras concluídas;	Dias	DIGAP	Anual
Execução	IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos;	maior-melhor	Levanta-se volume de recursos financeiros repassados às obras concluídas, divide pelo total de recursos planejados para repasse, e multiplica por cem;	Porcentagem	DIGAP	Anual
Excelência	IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;	menor-melhor	Levanta-se o número de obras que foram submetidas a dois ou mais processos licitatórios, divide pelo total de obras financiadas pelo FNDE, com exceção das canceladas, e multiplica por cem;	Porcentagem	DIGAP	Anual
Economicidade	IAD 11 – Índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas.	maior-melhor	Levanta-se os valores devolvidos, oriundos de obras canceladas, divide pelos valores repassados e multiplica por cem.	Porcentagem	DIGAP	Anual

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE F - Questionário 3, aplicado aos membros da Comissão de Especialistas

Este questionário faz parte de uma pesquisa de Mestrado Profissional, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Faculdade de Planaltina (FUP) da Universidade de Brasília (UnB) e tem como objetivo a validação final dos indicadores com as partes interessadas. Para tanto, a comissão de especialistas tem o papel de, conforme sua experiência, preencher os pesos relacionados a cada atributo no quadro 39.

Nota explicativa:

A presente pesquisa utilizou como referência os critérios de seleção (atributos) indicados no Guia Referencial do MPOG (BRASIL, 2009), resumidos no Quadro 33.

Quadro 33 – Critérios de Seleção (Atributos) 1 a 13

1	Representatividade (proximidade com o objetivo da unidade de análise)
2	Atendimento às necessidades de informação das partes interessadas
3	Confiabilidade metodológica
4	Confiabilidade da fonte
5	Simplicidade
6	Objetividade, clareza e comunicabilidade
7	Exequibilidade de mensuração
8	Economicidade de obtenção
9	Estabilidade ao longo do tempo
10	Investigativos (rastreadabilidade ao longo do tempo)
11	Tempestividade
12	Comparabilidade
13	Sensibilidade

Fonte: MPOG (BRASIL, (2009).

APÊNDICE G – Fichas explicativas dos indicadores

IAD 1 – Índice de geração de vagas em creches e escolas																
Dimensão/Subdimensão	Efetividade / Impacto Final															
Objetivo Associado	Aumentar a geração de vagas em creches e escolas;															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de vagas criadas por meio de obras concluídas (creches e escolas), divide pelo total de vagas planejadas pela política pública e multiplica por cem.															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	4,53															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação indicador	Avalia o índice de vagas geradas em creches e escolas, em função do planejado. Assim, quanto maior for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE; IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE; IAD 5 – Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE.															
Indicador que influencia	-															
Série histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Índice de geração de vagas (previsto)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Índice de geração de vagas (realizado)	80%	79,9%	73,2%	79,5%	79,2%	61,6%	(35%)	50,6%	50,8%	34,7%	48,5%	25,8%	21,8%	10,3%	2%	0,01%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 2 – Índice de abrangência da política pública entre os Entes Federativos

Dimensão/Subdimensão	Efetividade / Impacto Intermediário															
Objetivo Associado	Abranger o maior número de entes federativos possíveis															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de entes federativos beneficiados com a política pública, divide pelo total de entes federativos existentes e multiplica por cem.															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	4,46															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de abrangência da política pública. Assim, quanto maior for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	-															
Indicador que influencia	-															
Série Histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Índice de abrangência (previsto)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Índice de abrangência (realizado)	61,0%	69,0%	70,0%	68,0%	43,0%	40,0%	46,0%	56,0%	75,8%	84,9%	41,9%	77,1%	83,9%	75,1%	73,9%	71,9%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 3 – Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE																
Dimensão/Subdimensão	Eficácia / Quantidade															
Objetivo Associado	Abranger o maior número de obras concluídas com financiamento do FNDE															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de obras concluídas com recursos do FNDE, divide pelo número total de obras planejadas com recursos do FNDE e multiplica por cem															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	4,38															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de conclusão de obra. Assim, quanto maior for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 4 - Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE; IAD 5 – Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE.															
Indicadores que influencia	IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas;															
Série Histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Índice de obras concluídas (previsto)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Índice de obras concluídas (realizado)	79,8%	75,9%	66,8%	70,1%	79,9%	46,1%	55,8%	52,5%	52,9%	27,8%	53,2%	36,7%	27,4%	13,2%	7,9%	5,5%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 4 – Índice de cancelamento de obras financiadas pelo FNDE																
Dimensão/Subdimensão	Eficácia / Quantidade															
Objetivo Associado	Reduzir o número de obras canceladas															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de obras canceladas, divide pelo número total de obras financiadas pelo FNDE e multiplica por cem															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	4,07															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de cancelamento de obra. Assim, quanto menor for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	-															
Indicador que influencia	IAD 3 – Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE; IAD 1 – Índice de geração de vagas em creches e escolas;															
Série Histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Obras canceladas (previsto)	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%
Índice de obras canceladas (Realizado)	14%	17%	24%	22%	9,8%	37%	22%	21%	20%	32%	32%	8%	11%	14%	4%	0%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 5 – Índice de obras inacabadas financiadas pelo FNDE																
Dimensão/Subdimensão	Eficácia / Quantidade															
Objetivo Associado	Reduzir o número de obras inacabadas															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de obras inacabadas, divide pelo número total de obras financiadas pelo FNDE e multiplica por cem															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	4,0															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de obras inacabadas. Assim, quanto menor for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada; IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;															
Indicadores que influencia	IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas; IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;															
Série Histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% de obras inacabadas (previsto)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Índice de obras inacabadas (Realizado)	4,8%	4,5%	6,4%	5,7%	6,7%	7,6%	11,5%	13,8%	8,7%	8,3%	8,3%	10,7%	6,6%	4,9%	1,53%	0%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 6 – Índice de obras concluídas dentro do cronograma inicialmente previsto no instrumento de pactuação																
Dimensão/Subdimensão	Eficiência / Produtividade															
Objetivo Associado	Concluir a obra dentro do tempo previsto no instrumento de pactuação															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de obras concluídas dentro do prazo inicialmente previsto no instrumento, divide pelo número total de obras concluídas e multiplica por cem															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	4,15															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de obras concluídas dentro do cronograma inicialmente previsto. Assim, quanto maior for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada; IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão; IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;															
Indicadores que influencia	IAD 1 - Índice de geração de vagas em creches e escolas; IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE;															
Série Histórica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% de obras concluídas dentro do cronograma (Previsto)	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
Índice de obras concluídas dentro do cronograma (Realizado)	5,24%	13,3%	7,7%	28,1%	36,9%	27,3%	27,9%	31,1%	35,1%	35,2%	68,8%	29,8%	24,1%	42,9%	77,4%	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada

Dimensão/Subdimensão	Eficiência / Produtividade															
Objetivo Associado	Reduzir o número de obras paralisadas															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de obras com execução paralisada, divide pelo número total de obras financiadas, com exceção das canceladas, e multiplica por cem															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	3,92															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de obras que estão com a execução paralisada. Assim, quanto menor for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos; IAD 10- Índice de obras que solicitaram alteração do projeto; IAD 10 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;															
Indicadores que influencia	IAD 6 – Índice de obras concluídas dentro do cronograma inicialmente previsto no instrumento de pactuação; IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão;															
Série Histórica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% de obras paralisada (Previsto)	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%	≤5%
Índice de obras paralisada (Realizado)	0,01%	0,6%	1,62%	0,9%	1,04%	4,39%	5,62%	5,76%	6,22%	6,6%	2,2%	13,8%	10,6%	19,3%	8,3%	0,87%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 8 – Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão																
Dimensão/Subdimensão	Eficiência / Tempo															
Objetivo Associado	Executar a obra dentro do tempo previsto no instrumento de pactuação															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o quantitativo de dias que durou a execução de todas as obras concluídas, e divide pelo número total de obras concluídas															
Unidade de Medida	dias															
Peso Ponderado	4,61															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o tempo médio que se gasta para executar uma obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão. Assim, quanto menos dias, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 6 - Índice a de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação; IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos; IAD 11 - Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios;															
Indicadores que influencia	-															
Série Histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tempo previsto (em dias)	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080	≤1.080
Tempo médio realizado (em dias)	2.127	2.048	1.998	1.588	1.389	1.666	1.671	1.623	1.654	1.591	1.483	1.489	1.701	1.548	775	484

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 9 – Índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos																
Dimensão/Subdimensão	Execução / Execução Financeira															
Objetivo Associado	Executar os recursos financeiros disponibilizados para a execução da obra															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se volume de recursos financeiros repassados às obras concluídas, divide pelo total de recursos planejados para repasse, e multiplica por cem															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	3,92															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de recursos repassados pelo FNDE aos entes federativos. Assim, quanto maior for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	-															
Indicadores que influencia	IAD 3 - Índice de conclusão de obras com financiamento do FNDE; IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada;															
Série Histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% de repasse (previsto)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Índice repasse (realizado)	99,4%	96,3%	98,3%	97,9%	97,7%	89,8%	94,6%	95,8%	94,7%	93,1%	94,9%	92,6%	93,4%	89,6%	86,3%	75,9%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 10 – Índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios																
Dimensão/Subdimensão	Excelência / Conformidade															
Objetivo Associado	Reduzir o número de obras com vários processos licitatórios															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se o número de obras que foram submetidas a dois ou mais processos licitatórios, divididos pelo total de obras financiadas pelo FNDE, com exceção das canceladas, e multiplica por cem;															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	3,61															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de obras que foram submetidos a dois ou mais processos licitatórios. Assim, quanto menor for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada;															
Indicadores que influencia	IAD 6 - Índice a de obras concluídas dentro do cronograma de execução no instrumento de pactuação; IAD 8 - Tempo médio do processo de execução da obra, desde a sua pactuação da obra até sua conclusão															
Série Histórica (Metas)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% de obras com mais de processo licitatório (Previsto)	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%	≤ 5%
Índice de obras com mais de processo licitatório (Realizado)	5,5%	12%	14,5%	15,6%	17,7%	30,1%	33,3%	34,1%	23,7%	17,6%	13,2%	31,5%	23,4%	20,6%	4%	0,3%

Fonte: elaborado pelo autor.

IAD 11 – Índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas.																
Dimensão/Subdimensão	Economicidade / Quantidade de Recursos															
Objetivo Associado	Aumentar o resgate, pelo FNDE, dos recursos repassados a obras canceladas															
Fórmula de Cálculo	Levanta-se os valores devolvidos, oriundos de obras canceladas, divide pelos valores repassados e multiplica por cem.															
Unidade de Medida	Porcentagem															
Peso Ponderado	3,84															
Fonte de Coleta de Dados	Sistema Integrado de Monitoramento, Acompanhamento e Controle (SIMEC)															
Interpretação do Indicador	Avalia o índice de recursos devolvidos oriundos de obras canceladas. Assim, quanto maior for o percentual, melhor a avaliação.															
Responsável pela Apuração:	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP)															
Periodicidade de Apuração:	Anual															
Indicadores pelos quais é influenciado	IAD 7 – Índice de obras com execução paralisada;															
Indicadores que influencia	-															
Série Histórica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% de recursos devolvidos (Previsto)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Índice de recursos devolvidos (Realizado)	49,4%	20,8%	10,8%	0,95%	33,3%	27,2%	21,6%	33,5%	18,4%	100%	3,1%	69,2%	-	0%	-	-

Fonte: elaborado pelo autor.