

MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E APRENDIZADO ESTRATÉGICOS NO FNDE

Antonio Idilvan de Lima Alencar

Ana Paula Torres

José Carlos Wanderley Dias de Freitas

Lucineide Alves de Oliveira Medeiros da Costa

João Paulo Mota Cordeiro

Jean Philippe Cançado

O Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada pela Lei 5.537, de 21 de Novembro de 1968. Seu principal objetivo é captar e repassar recursos financeiros para o financiamento de programas e projetos educacionais nas áreas de ensino, executando as políticas educacionais do MEC (escolas, creches, quadras esportivas etc.). Possui, portanto, um orçamento superior a 60 bilhões de reais. Em se tratando de educação, o FNDE consiste no maior parceiro dos estados, municípios e Distrito Federal.

Devido ao importante papel desempenhado pelo FNDE na educação brasileira, seja tornando efetiva a política educacional do país ou contribuindo para a melhoria da qualidade da educação para o cidadão brasileiro, a autarquia passa por contínuos processos de inovação, assim como é constatado em seu modelo de compras governamentais, por exemplo.

Características de inovação também são vistas na execução da vasta gama de programas e projetos de responsabilidade da autarquia, como os programas de Alimentação Escolar, Livro Didático, Caminho da Escola, entre outros.

Para tanto, o FNDE, desde 2010, tem empreendido ações voltadas ao planejamento estratégico, a partir da utilização do *Balanced Scorecard* (BSC). Com o BSC identificou-se a necessidade de de-

envolver esforços na medição do desempenho, a fim de atestar o alcance dos objetivos estratégicos. Sendo assim, métodos e rotinas vêm sendo aplicadas desde então, como estratégia basilar para a promoção do aprendizado e melhoria contínua, objeto deste capítulo.

O MODELO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO FNDE

O que não é mensurado não pode ser gerido e, portanto, não pode ser melhorado. O FNDE criou e está aprimorando uma sistemática para alavancar seu desempenho, efetuando o esforço de levantar dados e informações dos resultados e, a partir dessas informações, elaborar projetos e programas para as áreas que obtiveram a maior lacuna de desempenho.

O Monitoramento e Avaliação (M&A) significa gerar informações relevantes e orientadas a públicos de interesse de maneira qualificada e sistemática sobre o desempenho e o valor público de determinado objeto. É fundamental que as informações geradas sejam incorporadas no processo decisório, visando o aprendizado, transparência e responsabilização. Também visa ao controle social, já que dissemina informações sobre o desempenho do governo para a sociedade.

Um modelo de M&A envolve definições sobre os objetos que serão monitorados e avaliados; sobre os prazos e procedimentos de coleta, tratamento e disponibilização dos dados e informações; sobre os sujeitos envolvidos; e sobre os instrumentos e formas de disponibilização das informações geradas. Essa sequência de construção de um modelo de M&A é apresentada na Figura 1.

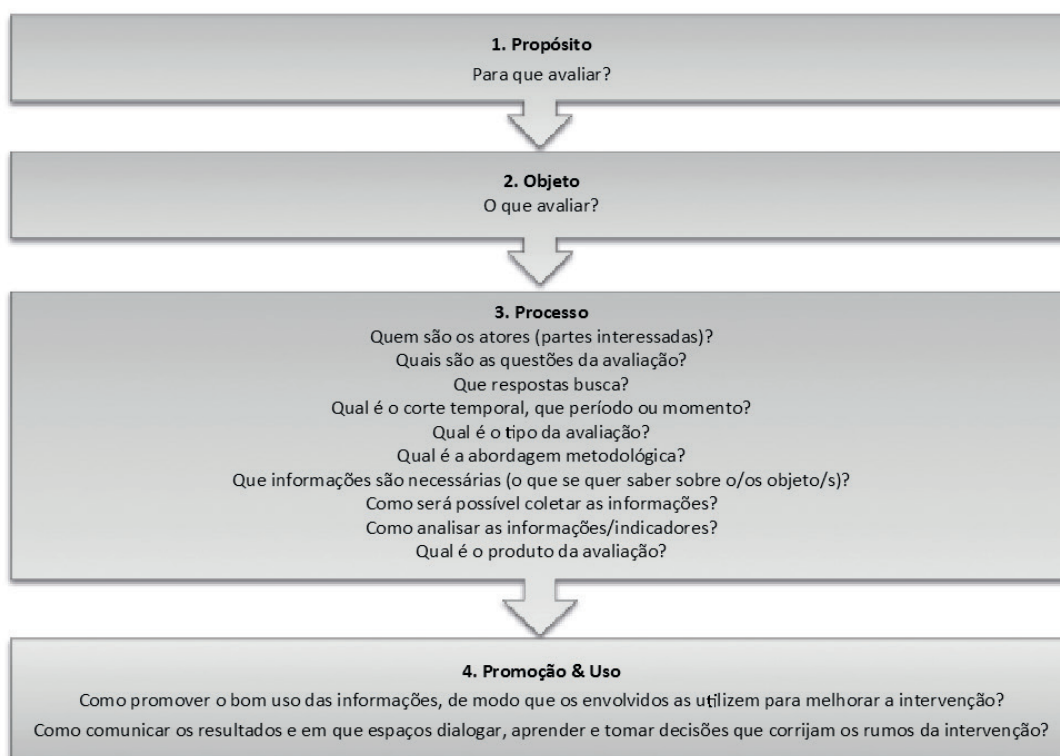


Figura 1 – Metodologia de construção de um Modelo de M&A

Fonte: Instituto Publix

O desempenho no FNDE é mensurado a partir de indicadores relacionados aos objetivos estratégicos vinculados em seu mapa estratégico. O propósito desses indicadores é viabilizar a tomada de decisão qualificada acerca dos principais resultados a serem alcançados pela autarquia.

A estratégia do FNDE, assim como seus indicadores, possui estrito alinhamento programático com as diretrizes governamentais. Os indicadores estratégicos do FNDE estão alinhados ao MEC, Ministério ao qual o FNDE é vinculado, pelo fato de o próprio Planejamento Estratégico do FNDE ter sido desdobrado do Plano Nacional de Educação (PNE), do Plano Plurianual (PPA) e do próprio Planejamento Estratégico do MEC. Sendo assim, direta ou indiretamente, os indicadores do FNDE contribuem para o resultado dos indicadores do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e

Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Esta lógica/alinhamento está representada na Figura 2.



Figura 2 – Desdobramento entre PNE, PPA, Planejamento Estratégico do MEC e Planejamento Estratégico do FNDE

Sendo assim, o processo de desenvolvimento da sistemática de Monitoramento e Avaliação (M&A) do FNDE iniciou-se em 2013, com a execução das Oficinas de Sistematização de Indicadores e Metas, visando consolidar as métricas referentes aos objetivos estratégicos do órgão.

Entretanto, uma organização deve mensurar, além do seu desempenho estratégico, o desempenho das unidades que a compõe. No caso do FNDE as unidades são representadas pelas Diretorias (e suas respectivas Coordenações-Gerais) e Assessorias. Para possibilitar que cada uma dessas unidades entendesse a sua contribuição para a estratégia organizacional, bem como mensurasse seu desempenho específico, em 2014 (com continuidade em 2015), foi dado início à capacitação de servidores e gestores da autarquia, por meio de Oficinas de Trabalho, com o objetivo de que estes sejam capazes de não só estruturar a primeira versão da Sistemática de M&A do FNDE, como também implementá-la e aprimorá-la continuamente.

As Oficinas de Trabalho foram desenvolvidas por Diretoria do FNDE, com servidores com o conhecimento de sua Diretoria/Coordenação-Geral ou empoderamento para tomar decisões sobre os indicadores de desempenho específicos da unidade.

A consolidação dessa sistemática visa aos seguintes objetivos para o FNDE:

- Dar execução ao Planejamento Estratégico da autarquia, alcançando resultados no curto, médio e longo prazo;
- Aumentar a capacidade de coletar dados e informações que efetivamente representem o desempenho da autarquia, possibilitando melhor processo decisório;
- Fortalecer e aprimorar a comunicação de resultados para as partes interessadas e envolvidas com o desempenho (esforços e resultados) do FNDE;
- Fortalecer a cultura de alcance de resultados;
- Promover o aprendizado estratégico;
- Aumentar a eficiência e a qualidade da prestação de serviços públicos por meio do desenvolvimento de capacidades em formular, implementar, avaliar e estabelecer planos de melhoria.

Dos objetivos acima citados, em suma depreende-se que um modelo de M&A almeja, primordialmente, gerar aprendizado e avançar o desempenho, segundo autores como Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2010). Os próximos segmentos tratarão da aplicação do modelo de M&A, com a utilização do *Publix Governance Canvas* para representação do desempenho do FNDE e construção de indicadores para seus aspectos mais relevantes, bem como para coleta, análise, comunicação e consumo da informação, seja por meio de relatórios gerenciais ou por meio de eventos de discussão e avaliação da estratégia.

APLICANDO O MODELO DE AVALIAÇÃO COM O PUBLIC GOVERNANCE CANVAS

O *Public Governance Canvas*[®], metodologia incluída na sistemática de M&A para ganho de maturidade organizacional, já é utilizada amplamente no setor privado com a nomenclatura de *Business Model Canvas*, termo inicialmente cunhado por Alexander Osterwalder em seu trabalho seminal *The Business Model Ontology: a proposition in a design Science approach*. O *Canvas* para o setor privado inicialmente era utilizado para que os profissionais de TI entendessem o negócio/organização para propor soluções de TI que suprissem as necessidades. *Canvas*, em inglês, significa tela, ou seja, busca-se representar o modelo de negócios/estratégia da organização em uma única tela.

Posteriormente, o *Canvas* foi incluído na literatura gerencial como uma ferramenta que possibilitaria o entendimento mais abrangente e integrado do negócio e suas partes lógicas. Em suma, o *Canvas* possibilita compreender, mapear e compartilhar a lógica de negócios de redes de organizações (devido ao contexto de crescente complexidade) de maneira clara e objetiva.

A partir da ferramenta de modelagem de negócios proposta por Osterwalder, foi desenvolvido pelo Instituto Publix o *Public Governance Canvas* (MARTINS; MOTA; MARINI & CANÇADO, 2015) com o objetivo de representar o modelo de governança de uma intervenção (organização, unidade, programa, projeto, etc.) em ambientes de políticas públicas. Essa ferramenta voltada para o setor público advém de uma síntese da revisão da literatura sobre governança pública, gestão para resultados e modelos de negócios (*Business Model Canvas*).

O *Public Governance Canvas* é definido como uma ferramenta conceitual que contém um conjunto de elementos e seus relacionamentos que permite expressar a lógica de criação, entrega e apropriação de valor em um ambiente de governança. Ou seja, descreve o valor que a organização oferece a partir da criação de produtos a um ou mais beneficiários, o detalhamento do fluxo de informação, a arquitetura de governança e sua rede de atores (*stakeholders*) a fim de produzir transformação e valor público sustentável (MARTINS; MOTA; MARINI & CANÇADO, 2015).

O *Canvas* é composto por uma série de atributos a serem preenchidos com vistas a explicitar a lógica de geração de valor da organização ou unidade. Os atributos são os seguintes: Recursos, Capacidades, Processos, Produtos, Clientes, Impactos, Valor Público, Parcerias/Fornecedores, Colaboradores e outros *stakeholders*. O *Canvas* específico do FNDE encontra-se representado na Figura a seguir.

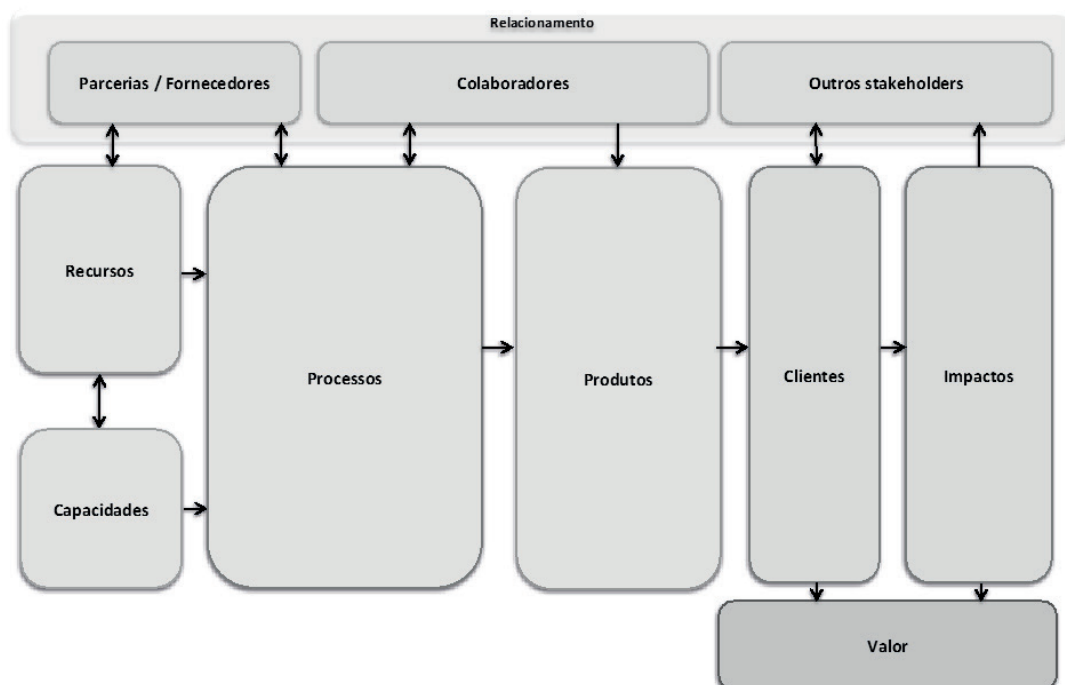


Figura 3 – Public Governance Canvas do FNDE

O *Canvas* do FNDE apresenta uma série de vantagens e benefícios quando comparado à Cadeia de Valor (Insumos, Atividades, Produtos e Impactos), pois possibilita visualizar outros campos e objetos não abordados por esta, como as categorias de Relacionamento, as Capacidades envolvidas na entrega de valor e o valor público gerado para clientes/beneficiários. Dessa forma, é possível ter uma visualização holística da geração de valor da organização, desde os recursos empregados até o impacto gerado na sociedade.

Além de favorecer o entendimento da organização ou unidade, o *Canvas* possibilita a criação de indicadores que representem melhor o desempenho, a partir da ênfase na perspectiva de diversos atores e frentes.

Posteriormente à construção do *Canvas* e dos indicadores para os aspectos mais relevantes do desempenho, parte-se para outra fase de execução da sistemática de M&A, contendo a coleta, análise, comunicação e consumo da informação, seja por meio de relatórios gerenciais ou por meio de eventos de discussão e avaliação da estratégia.

CICLOS DE MENSURAÇÃO, REFLEXÃO E APRENDIZADO ESTRATÉGICO

Os indicadores buscam servir de base para a condução de ciclos periódicos de reflexão e aprendizado estratégico que promovem ganhos de desempenho.

Os ciclos de mensuração compreendem as rotinas a serem executadas pela organização, seja na coleta, análise, sistematização e comunicação dos dados e informações, seja na realização de reuniões de avaliação e aprendizagem. Tais ciclos possibilitam e, mais

do que isso, viabilizam a melhoria organizacional e o incremento do desempenho.

As informações geradas são utilizadas em reuniões de aprendizado estratégico, em que o principal produto consiste em produzir táticas eficazes para resolução de problemas verificados e priorizados. Mais do que isso, as táticas precisam ser implementadas de forma tempestiva e acompanhadas e avaliadas minuciosamente.

A comunicação é fundamental em todo o processo, pois é a partir dela que será possível proceder com a tomada de decisão qualificada. A comunicação deve acontecer de maneira customizada para cada ator. Existem atores que necessitarão de relatórios consolidados, assim como também haverá atores com necessidade de informações detalhadas e completas acerca do desempenho. A comunicação das informações referentes ao desempenho deve acontecer previamente às reuniões e eventos de M&A, possibilitando que os tomadores de decisão possam incorporá-las ao processo decisório.

Entre as reuniões citadas acima, é dada ênfase às Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE), eventos de reflexão estratégica, destinados a avaliar e sugerir correções de rumos e rotas, verificando o progresso, as barreiras e os riscos referentes à implementação da estratégia. Com base nas dificuldades enfrentadas, os gestores do FNDE debatem sobre os desafios com vistas à construção de iniciativas a serem executadas para aprimorar e implantar a estratégia organizacional.

O artigo intitulado “A gestão estratégica para resultados no FNDE”, escrito e publicado em 2014, traz a metodologia de construção da RAE, contendo, de forma detalhada, suas etapas de preparação, execução e encaminhamentos.

Dentro do escopo do presente trabalho é importante esclarecer quais são os principais objetivos específicos da RAE (e seus benefícios).

- *Feedback* do progresso em comparação com as metas pactuadas;
- Análise do **status** atual dos resultados e esforços, a partir do exame dos indicadores estratégicos;
- Verificação da implementação da estratégia e seus obstáculos;
- Acompanhamento das decisões e compromissos pactuados anteriormente (*follow-up*);
- Apontamento de qualidades e pontos de melhoria na estratégia, sugerindo ajustes e atualizações de rumo/rota.

A estrutura da RAE deve seguir um modelo lógico para garantir que todos os assuntos previstos no escopo da reunião sejam discutidos. A execução da RAE do FNDE ocorrida em dezembro de 2014 apresentou uma inovação (*Public Governance Canvas*) que fez com que sua estrutura fosse peculiar. A estrutura e seu detalhamento são apresentados a seguir.

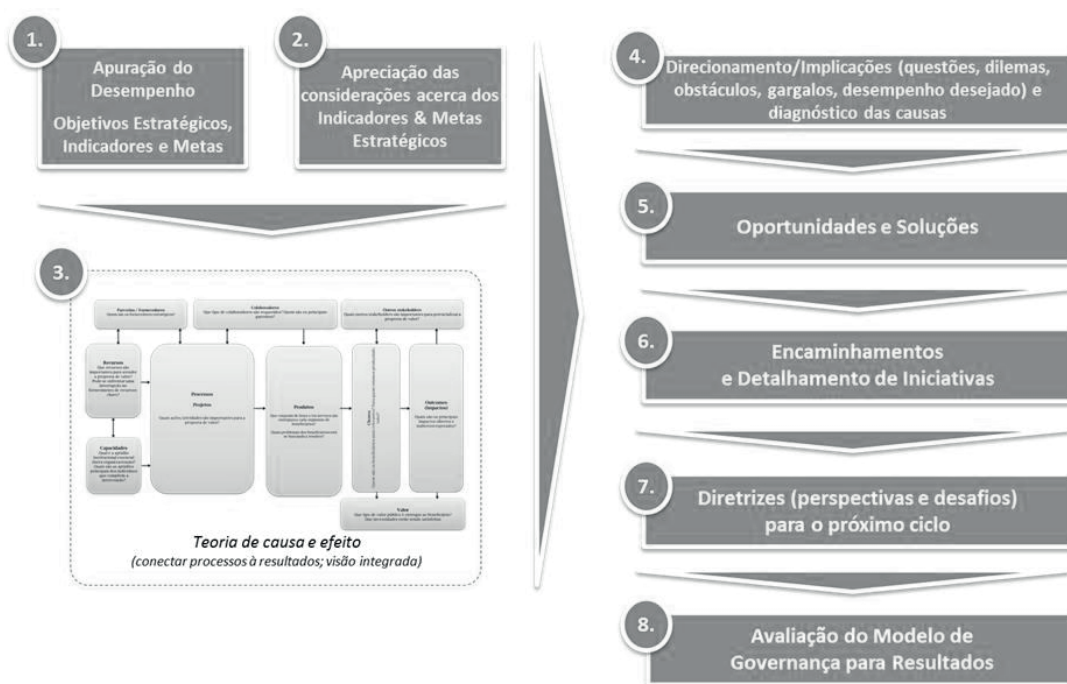


Figura 4 – Estrutura da RAE

1. **Apuração do Desempenho:** A partir dos Objetivos Estratégicos do FNDE e seus Indicadores e Metas, e a posterior apresentação dos resultados aferidos;
2. **Apreciação das Considerações acerca dos Objetivos Estratégicos, Indicadores e Metas:** Discussão para possíveis mudanças;
3. **Construção do *Public Governance Canvas*:** Um instrumento abrangente e multidimensional que busca auxiliar os gestores a melhor compreender, mapear e compartilhar a lógica do modelo de governança de sua organização ou unidade de acordo com temas estratégicos previamente definidos;
4. **Direcionamento/Implicações (questões, dilemas, obstáculos, gargalos, desempenho desejado) e diagnóstico das causas:** Discussão em grupo com base nos *Canvas*;
5. **Oportunidades e Soluções:** Lista de encaminhamentos prioritários contendo as decisões e iniciativas a serem tomadas com base nos resultados discutidos;
6. **Encaminhamento e Detalhamento de Iniciativas:** Quem deve fazer, o que deve fazer e quando fazer;

7. **Diretrizes (perspectivas e desafios) para o próximo ciclo:** Orientação da estratégia para o desempenho desejado;
8. **Avaliação do modelo de Governança para Resultados:** Em que medida as práticas do FNDE se qualificam conforme o modelo de gestão matricial para resultados.

Por fim, o modelo de M&A do FNDE prevê que, após a finalização dos ciclos periódicos de avaliação, deve-se proceder com a avaliação do próprio modelo (meta-avaliação), para atestar que ele está cumprindo com seu objetivo, possibilitando a produção de melhores decisões e, em último caso, a maturidade organizacional.

OS RESULTADOS E BENEFÍCIOS DO M&A

O FNDE finalizou o seu ciclo de gestão de 2014 com a aferição dos indicadores estratégicos e sua publicação, presentes no Relatório Síntese da Avaliação da Estratégia do FNDE 2014 e no Relatório de Gestão de 2014.

Os indicadores são mensurados e monitorados a partir do Portal da Estratégia, sistema informatizado de relevância para a gestão e estratégia do FNDE. O Portal da Estratégia trouxe o resultado do desempenho dos indicadores do FNDE, sendo que a partir desses valores foram desenvolvidos gráficos por objetivo estratégico e, posteriormente, relacionados aos gráficos de desempenho dos indicadores do SIMEC que possuem contribuição direta do FNDE.

Quando se realiza uma comparação entre os indicadores do FNDE e SIMEC com o mapa estratégico do FNDE, entende-se que estes se relacionam com os objetivos da perspectiva de Resultados Institucionais, enquanto aqueles se relacionam com os objetivos da perspectiva de Processos Internos, Pessoas e Tecnologia, Controle e Legalidade e Orçamentária. A Figura 5 demonstra, de forma representativa, essa relação entre indicadores e o mapa estratégico do FNDE.

Indicadores de Desempenho do FINE	
03.1	Taxa de execução de recursos financeiros - Alimentação
03.2	Taxa de custeio da educação infantil
03.3	Taxa de Custeio do EJA
03.4	Taxa de custeio da formação profissional e tecnológica
04.1	Visibilidade de dos recursos
05.1	Taxa de recursos monitorados (Proinfância)
05.2	Taxa de obras supervisionadas
06.1	Índice de respostas ao cidadão
06.2	Taxa de qualidade do atendimento ao usuário
06.3	Índice agregado de capacitação de conselhos de controle social
07.1	Índice de avaliações positivas
08.1	Taxa de assistência técnica
08.2	Taxa de atendimento com recursos do PAR
08.3	Taxa de assistência financeira no PAC
08.4	Índice de atendimento dos programas do livro
08.5	Taxa de atendimento do Transporte Escolar
09.1	Adesão ao FGEDUC
09.2	Taxa de utilização do FIES
10.1	Taxa de homologação dos itens do RPN
10.2	Tempo médio de adesão às ARPs
11.1	Repercussão da atuação do órgão na imprensa
11.2	Nível de Satisfação dos Interlocutores Internos
12.1	Taxa de implementação de cursos no ambiente de gestão do conhecimento do FINE
13.1	Índice de modelagem dos processos
15.2	Taxa de tablets ativados
15.3	Taxa de escolas conectadas em banda larga
16.1	Desempenho individual
17.1	Taxa de adesão aos programas de incentivo
17.2	Amplitude gerencial
18.1	Índice de satisfação do usuário quanto à estrutura física e logística
18.2	Disponibilidade dos sistemas informacionais
19.1	Índice de Resativas
20.1	Taxa de execução orçamentária
20.2	Taxa de execução financeira

Indicadores Selecionados SIMEC	
135	Ônibus adquiridos por meio de adesão ao Registro de Preços Nacional
224	Laboratórios entregues pelo Promfo
235	Escolas conectadas pelo Programa Banda Larga
291	Livros distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - Ensino Fundamental
292	Livros distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - Ensino Médio
519	FUNDEF Total (Estados, Municípios e Complementação União)
520	Evolução da distribuição do Salário-Educação para Estados
537	Evolução da distribuição do Salário-Educação para Estados e Municípios (Brasil)
635	PAC-2 Quadras poliesportivas e cobertura de quadras aprovadas
651	PAC-2 Unidades escolares do Proinfância aprovadas
677	Alunos beneficiados pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
678	Recursos repassados pelo PDDE - Total
680	PNAE - Recursos repassados (redes municipais e estaduais)
778	Contratos firmados - Novo FIES
779	Contratos Firmados com garantia do FGEDUC - Novo FIES
847	Creches e pré-escolas concluídas (metodologia convencional)
1570	Conjuntos de mobiliários escolares adquiridos por meio do PAR com recurso FNDE
1691	Tablets Promfo entregues (somente os adquiridos com recurso do governo federal)
1983	Tablets Promfo ativos
2064	Creches e pré-escolas concluídas (metodologias inovadoras)
2275	Obras de creches iniciadas com metodologias inovadoras
2826	Lanchas adquiridas pelo Programa Caminho da Escola (TOTAL)
2888	Bicicletas adquiridas pelo programa Caminho da Escola (TOTAL)

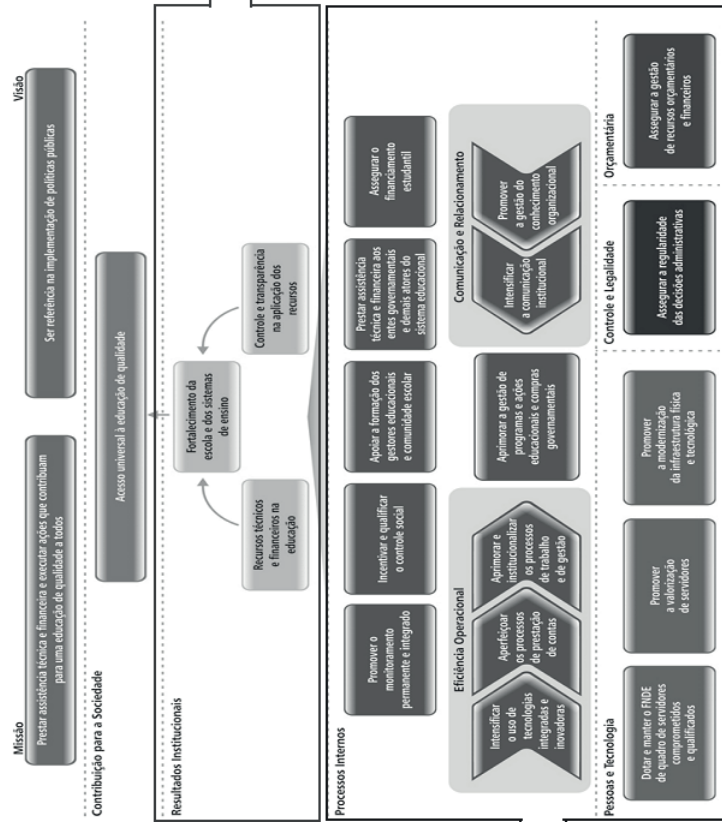


Figura 5 – Relação entre indicadores do FNDE e SIMEC com o Mapa Estratégico da autarquia

Esta foi a lógica utilizada para representação dos resultados aferidos em 2014 pelo FNDE. Os resultados institucionais do FNDE em 2014 apresentaram um desempenho consolidado de 132,77%, comparado ao desempenho de 120,74% em 2013, ou seja, apresentou crescimento de 12,03%. A Figura a seguir apresenta o desempenho por perspectiva do mapa estratégico do FNDE.

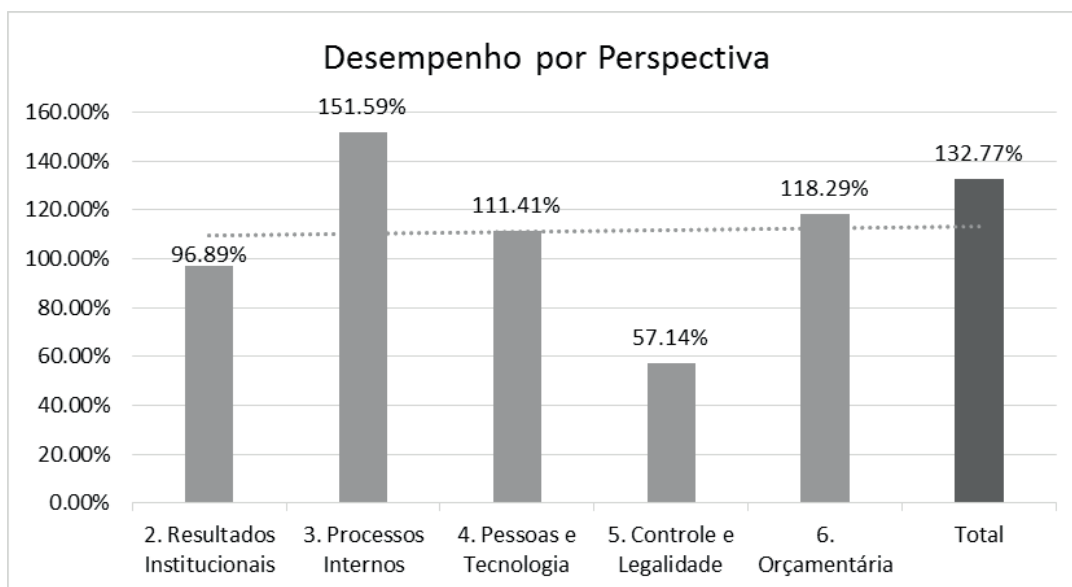


Figura 6 – Desempenho consolidado do FNDE em 2014

Para esclarecer o formato de apresentação dos resultados, utilizou-se um exemplo da relação entre os indicadores do FNDE e do SIMEC, em que aqueles contribuem com os resultados aferidos nestes. O indicador em questão representa o objetivo estratégico 3 do FNDE de “Recursos técnicos e financeiros na educação”.

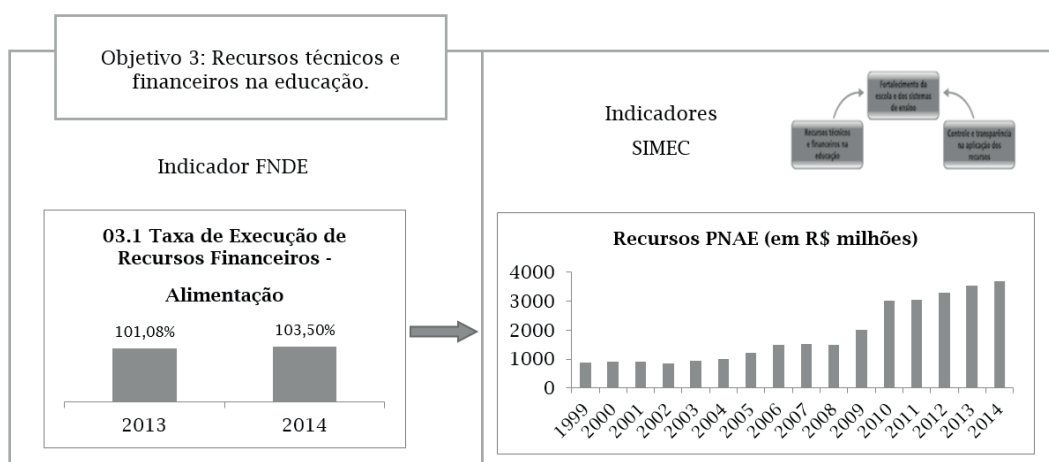


Figura 7 – Relação entre indicadores do FNDE e SIMEC para o objetivo estratégico 3 do FNDE

Os resultados aferidos demonstram a relevância de possuir uma sistemática de Monitoramento & Avaliação que represente o desempenho do órgão e indique quais são as áreas que necessitam de maior atenção e ações de fortalecimento. Essas ações, futuramente, devem impactar positivamente o desempenho (identificadas a partir da aferição de indicadores específicos).

Caso o FNDE não tivesse desenvolvido o esforço para criar e consolidar indicadores para indicar os avanços na estratégia, além de mapear rotinas de coleta, tratamento, comunicação e consumo da informação, culminando com as Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE) e seu posterior desenvolvimento de planos de melhoria, provavelmente a autarquia não estaria no estágio de maturidade organizacional verificado.

A Metodologia Consolidada de M&A, assim como foi comentado ao longo do presente trabalho, trará inúmeros benefícios para o FNDE. Primeiramente, ela possibilitará a melhor implementação do Planejamento Estratégico da autarquia, proporcionando resultados consistentes tanto no curto, como no longo prazo e, como consequência, favorecendo o aprendizado estratégico. Em segundo lugar, o processo de coleta de dados será fortalecido, propiciando

dados robustos que efetivamente representem o desempenho do FNDE. Em terceiro lugar, haverá comunicação efetiva e customizada de acordo com o público-alvo (atores do M&A). Por fim, favorecerá uma cultura voltada para resultados, em que o M&A é transformado em papel de todos, com consequente aumento da qualidade na prestação de serviços públicos (missão) do FNDE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHN, R. *The Performance Stat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*. Washington D.C. Brookings Institution Press, 2014.

BEHN, R. *What All Mayors Would Like to Know About Baltimore's CitiStat Performance Strategy*, 2012.

BOUCKAERT, G.; HALACHMI, A. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Westport, CT: Quorum Books, 1996.

BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge London, Routledge, 2008.

FNDE. *Relatório Síntese da Avaliação da Estratégia do FNDE*, 2014.

MARINI, C; MARTINS, H. F.; et al. *Governança em Ação: Volume 5*, 2014.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. *Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública*. Brasília: Publix Conhecimento, 2010.

MARTINS, H. F., MOTA, J. P. *The Public Governance Canvas Model*, Social Innovation Research Conference (SIRC). Xangai, 2015.

Ministério do Planejamento. *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores*. SEGES. Brasília-DF, 2010. <http://dx.doi.org/10.1787/5kqb1m60qtq6-en>. Acesso em 23/02/2015.

OSTERWALDER, A. *The Business Model Ontology: A Proposition in a Design Science Approach*. University of Lausanne, Switzerland. 2004.

VAN DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLINGAN, J. *Performance Management in the Public Sector*. Routledge, New York, 2010.