

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

PROJETO BRA/98/021
IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO
AVALIAÇÃO

Brasília, 08 de dezembro de 2003

RESUMO EXECUTIVO

Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE foi criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, com a missão de captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino, sobretudo a programas e projetos voltados ao ensino fundamental público.

Em 1997, foi extinta a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, transferindo-se para o FNDE a responsabilidade de execução dos programas suplementares de assistência ao educando (livro didático, alimentação, transporte, saúde) aos quais se refere o art. 208 da Constituição Federal. A autarquia, até então instituição eminentemente financiadora, incorporou a sua missão original, a de órgão responsável pela execução direta de programas.

Além dessa mudança de caráter institucional, as orientações da política educacional, na segunda metade da década de 90, contribuíram para um significativo aumento das atividades do FNDE e para a ampliação de sua abrangência:

- a ênfase na expansão e melhoria do ensino fundamental resultou na criação de novos programas, a serem apoiados ou gerenciados;
- a prática do princípio de descentralização, dando realce à atuação dos municípios e das unidades escolares, pulverizou a clientela a ser atendida, ao mesmo tempo em que reforçou a necessidade de mecanismos de controle, corolário natural dos processos descentralizados.

Nesse cenário, enquanto, mediante cooperação e compromisso do corpo funcional e adoção de soluções emergenciais, o novo FNDE tratava de levar a bom termo o cumprimento de sua missão institucional, sua direção determinava a busca e a introdução de soluções mais abrangentes, estáveis e seguras para o desenvolvimento das ações. Uma linha de trabalho prioritária apontava na direção de construir, na entidade, o ambiente propício à execução dos serviços de tratamento, armazenamento e disseminação da *informação*, matéria-prima da atividade do FNDE, enquanto instrumento de assistência financeira do MEC.

Ao decidir-se pela realização desse trabalho, o FNDE buscou a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, para concebê-lo e implementá-lo sob a forma de projeto, com um ciclo de vida definido.

Nasceu, assim, o *Projeto BRA/98/021 - Implementação do Sistema Integrado de Financiamento da Educação*, desenvolvido no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2003, financiado com recursos próprios do FNDE, e executado com o acompanhamento da Agência Brasileira de Cooperação - ABC. A fase principal foi precedida de um período de assistência preparatória, que se estendeu de junho a dezembro de 1999.

Este estudo foi realizado com o objetivo de avaliar os resultados alcançados pelo projeto.

A elaboração do projeto

A principal atividade desenvolvida durante o período de assistência preparatória foi a realização de um diagnóstico detalhado do ambiente de processamento de informações no FNDE, que identificou:

- insuficiência de recursos de hardware e software básico, pondo em risco até mesmo a integridade dos sistemas de informação disponíveis e em operação;

- sérios problemas relacionados à segurança física e lógica de instalações, equipamentos e dados, ao lado de deficiências de padronização, normalização e controle, na área de informática;
- fragmentação e descontinuidade nos sistemas de informação dirigidos à área-fim da entidade, características associadas à velocidade das mudanças nas atividades do órgão, aliada à falta de estrutura e metodologia que permitissem a construção de sistemas flexíveis, capazes de adequar-se, sem traumas, ao atendimento de novas necessidades;
- sistemas isolados voltados às atividades-meio, alguns atendendo satisfatoriamente às necessidades, outros em fase de teste / implantação, e sempre "desenvolvidos em regime de urgência".

O projeto foi, então, elaborado, de modo a prover soluções para os problemas identificados. Seu objetivo principal foi definido como:

Dotar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE de meios e recursos necessários à plena realização de sua missão institucional, consubstanciada na prestação de *assistência financeira* aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios, a organizações não-governamentais e, diretamente, às escolas.

O alcance do objetivo principal foi visto como dependente da consecução de quatro objetivos específicos, correspondentes aos quatro grandes núcleos relacionados à aplicação profícua da tecnologia da informação, no FNDE:

- a configuração de ambiente operacional (conformado por instalações, hardware e software), dimensionado para suportar os trabalhos a serem desenvolvidos;
- o estabelecimento de padrões e normas de segurança física e lógica de instalações, equipamentos e dados, bem como para desenvolvimento e implantação de sistemas de informação;
- o desenvolvimento e implantação de sistemas de informação para apoiar os processos de trabalho da área-fim; e
- o desenvolvimento e implantação de sistemas de informação para apoiar os processos de trabalho da área-meio.

Assim caracterizado, o projeto foi adotado como o Plano Diretor de Informática da entidade, organizando os esforços simultaneamente alocados a diferentes frentes de trabalho.

A fixação dos objetivos e o desenvolvimento das atividades correspondentes anteciparam, no FNDE, o atendimento a disposições normativas da administração federal, no âmbito do governo eletrônico, tanto no que se refere à prestação de serviços e informações por meio da rede mundial de computadores, como no tocante à formulação de política de segurança das informações.

Resultados do projeto

O *Projeto BRA/98/021 - Implementação do Sistema Integrado de Financiamento da Educação*, alcançou seus objetivos, dado que:

- foi criado, no FNDE, o ambiente operacional, composto por recursos de hardware, software e instalações, adequado para atender às necessidades de tratamento, armazenamento e disseminação de informações, e passível de expansão, para suportar novos desenvolvimentos;
- foi criado um ambiente de segurança, considerado exemplar por organizações públicas e privadas, e estabelecida uma política de segurança da informação, conformada por diretrizes e normas operacionais;

- a administração de dados, função essencial para a garantia da integridade dos dados corporativos, foi dotada de recursos, autonomia e suficiente apoio para o exercício de suas atribuições;
- foi implantada metodologia de desenvolvimento de sistemas que favoreceu a padronização e o aumento da produtividade, bem como a transformação de aprendizados pessoais, em aprendizados organizacionais;
- tanto as atividades-fim, como as atividades-meio, da entidade foram dotadas de sistemas de informação desenhados para apoiar os processos de trabalho desenvolvidos;
- o portal do FNDE na internet foi consolidado, possibilitando, tanto a agilização de procedimentos, como a colocação da informação ao alcance dos usuários dos serviços da autarquia e da população interessada, em geral.

Do sucesso do projeto no alcance de seus objetivos específicos, era esperada contribuição que, em relação sinérgica com outras medidas no âmbito da gestão da entidade, resultasse em impactos positivos no exercício da missão institucional do FNDE.

As informações reunidas dão conta de que esses impactos foram observados:

- a arrecadação do salário-educação, entre 1999 e 2002, cresceu, em termos nominais, aproximadamente 50%;
- consolidaram-se os programas gerenciados pelo FNDE, especialmente aqueles de repasses automáticos de materiais e recursos, que envolvem grandes volumes financeiros;
- reduziu-se o tempo de habilitação de entidades e de análise de projetos, e os convênios assinados cresceram, sistematicamente, até 2001, retornando, em 2002, ao patamar de 1999 (embora tenham se elevado, em relação àquele ano, os recursos repassados), como resultado de diretriz de prioridade às ações de caráter universal;
- a autarquia tomou medidas para tornar mais transparentes suas ações e facilitar o acesso público às informações, tanto por meio da Central de Atendimento ao Cidadão, como do uso das facilidades da rede mundial de computadores.

Fatores facilitadores

Vários fatores de *ordem organizacional* contribuíram para o sucesso do projeto e devem, portanto, ser encarados com lições positivas aprendidas, passíveis de aplicação em outros empreendimentos da mesma natureza:

- em primeiro lugar, destaca-se a firme decisão da alta administração do FNDE de levar a cabo o projeto, permitindo que se articulassem, rapidamente, decisão e implementação, devendo-se, também, destacar a colaboração das diversas áreas da autarquia, ao longo do desenvolvimento;
- a perfeita integração do projeto na estrutura da entidade (ressalte-se que a equipe básica do projeto foi composta por apenas dois profissionais) favoreceu, desde o início, a institucionalidade das ações e sua sustentação, ao término das atividades;
- o gerenciamento eficaz e altamente profissional do projeto, e seu correto entrosamento com os níveis gestores da informática, na autarquia, constituiu fator decisivo para o sucesso obtido;
- a cooperação com o PNUD e a ABC propiciou o contínuo monitoramento das atividades, a realização de criteriosos processos de aquisição e a obtenção de economias, em mais de um caso.

Entre os fatores de *ordem técnica*, igualmente responsáveis pelos resultados obtidos, podem ser enumerados:

- a elaboração de um projeto concatenado; adequado ao contexto e ao problema a ser resolvido; com objetivos, resultados e atividades claramente definidos;
- a elaboração de editais de aquisição de bens e serviços extremamente detalhados, de modo a não deixar dúvidas sobre os produtos das contratações a serem realizadas;
- a contratação de *soluções*, em oposição à aquisição de partes ou componentes, deixando ao fornecedor a responsabilidade de obtê-los, no mercado, e colocá-los em adequado funcionamento;
- a aquisição de recursos líderes de mercado;
- a inclusão, em todas as aquisições realizadas, do quesito transferência de tecnologia.

Recomendações

As reflexões que a avaliação dos resultados do projeto suscitam, com relação ao futuro, têm como foco dois aspectos principais.

Sem dúvida, toda e qualquer intervenção é, por definição, sujeita a aprimoramento. É esse o princípio da melhoria contínua, que faz da qualidade um constante "vir a ser". Assim, os processos instaurados pelo projeto devem ser, não apenas mantidos, mas aperfeiçoados, especialmente porque, no âmbito da tecnologia da informação, *manter* significa *atualizar*. O projeto deixa, porém, um patamar construído, sobre o qual se edifiquem os aprimoramentos mencionados, corrigindo-se rumos, onde necessário, e reforçando-se as práticas exitosas ou promissoras.

Há, porém, um outro aspecto, merecedor de detida consideração pela alta administração do FNDE. Ao longo de sua trajetória, e em especial a partir da segunda metade da década de 90, a autarquia vem se amoldando para acompanhar as transformações na política educacional e no cenário institucional. Não paira dúvida de que obteve sucesso nesse processo de ajustamento, como refletem as informações que espelham o desenvolvimento de suas atividades.

Parece evidente, porém, que a entidade se acha amadurecida para caminhar em direção a uma nova institucionalidade. Os próprios avanços obtidos no ensino fundamental, especialmente no que respeita à cobertura, abrem fronteiras para *novas linhas de política para a educação*, estimuladas, ainda, por novas visões de necessidades, prioridades e potencialidades, o que certamente incidirá no trabalho realizado pelo FNDE. Adicionalmente, é importante que a instituição adote mecanismos de *avaliação da efetividade das ações que realiza*, contribuindo, ela própria, para a formulação da política educacional e para a eficácia da ação supletiva e redistributiva da União.

Assim, é oportuno que o FNDE se engaje em um processo objetivo e estruturado de desenvolvimento organizacional, focalizado nos *processos de trabalho* e com especial atenção aos *vínculos* entre eles, e do qual o *gerenciamento da informação*, em especial o desenvolvimento de sistemas, figure como elemento integrante e essencial.

A visão do desenvolvimento de sistemas de informação como *parte* de um processo de desenvolvimento organizacional produz efeitos muito distintos das situações em que é visto como *resultante* desse processo, dado que as próprias possibilidades decorrentes da automatização de procedimentos e do tratamento de informações modificam os processos de trabalho e favorecem a integração entre eles, se consideradas no momento oportuno.

A base constituída pelo projeto certamente contribui para que o FNDE esteja apto a encarar esse novo desafio, de forma tão bem sucedida como levou a cabo a reorganização de suas atividades de gerenciamento da informação.