



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

GEYSA MARIA BACELAR PONTES MELO

**PLANEJAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL:
DA DIVERSIDADE CONCEITUAL E PROGRAMÁTICA A UMA PROPOSTA
TÉCNICA DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.**

**Brasília – DF
Dezembro / 2013**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

GEYSA MARIA BACELAR PONTES MELO

**PLANEJAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL:
DA DIVERSIDADE CONCEITUAL E PROGRAMÁTICA A UMA PROPOSTA
TÉCNICA DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi.

**Brasília – DF
Dezembro / 2013**

GEYSA MARIA BACELAR PONTES MELO

PLANEJAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: DA DIVERSIDADE
CONCEITUAL E PROGRAMÁTICA A UMA PROPOSTA TÉCNICA DE
ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: 2 de dezembro de 2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi (Orientador)
Faculdade de Educação – UnB

Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro
Ministério do Planejamento - MP

Prof. Dr. Bernardo Kipnis
Faculdade de Educação – UnB

Prof.^a Dr.^a Maria Abádia da Silva (suplente)
Faculdade de Educação - UnB

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não teria sido finalizada sem a orientação do Prof. Paulo Jannuzzi, que me proporcionou as reflexões necessárias para a realização desta pesquisa, tornando possível essa conquista profissional e pessoal. Obrigada por ter compartilhado desse desafio.

Aos meus pais, Heraldo e Maria da Graça, incentivadores do estudo, que sempre sacrificaram para proporcionar a mim e aos meus irmãos os melhores níveis de educação possíveis.

Aos Professores Bernardo Kipnis e Jorge Abrahão, por aceitarem participar de minha banca de avaliação, pelas colaborações para o aprimoramento desta pesquisa durante a fase de qualificação, e pela disponibilidade em participar da avaliação final deste trabalho; e ainda à professora Maria Abádia, por aceitar a suplência dessa banca.

Aos amigos e familiares que me deram apoio incondicional e tiveram paciência nos momentos de inquietação e cansaço, em especial aos meus filhos Diogo e Bruna que sempre se mostraram compreensíveis com minha ausência.

Aos colegas da turma do Mestrado, pelas ricas discussões e trocas de experiências, em especial às amigas Isleide e Milena.

Aos professores do Programa do Mestrado Profissional, sempre cuidadosos na escolha dos textos, para que eles fizessem sentido e trouxessem reflexões interessantes para nossa dissertação final e também para nossa atuação profissional.

Ao Ministério da Educação, em especial à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), que possibilitou tornar real essa oportunidade de formação profissional, na expectativa de que esse investimento possibilite a nós, servidores, contribuirmos com as políticas públicas educacionais, em seus mais variados níveis.

Aos colegas da SPO e em especial à equipe da Coordenação de Avaliação (COAV/SPO), agradeço por serem compreensivos com as necessárias ausências para participação das aulas ou para realização da pesquisa. Externo ainda um especial agradecimento ao colega Ricardo Fabrino da Coordenação de Estudos, Análises e Diagnósticos (CEAD/SPO), sempre colaborando com reflexões interessantes acerca da temática desta dissertação.

E, por fim, a todos aqueles que por um lapso não mencionei, mas que colaboraram para esta pesquisa.

RESUMO

Atualmente, o Brasil atravessa um momento de redefinição dos rumos do planejamento governamental e, principalmente, das políticas públicas educacionais face ao papel estratégico da educação, para que o recente ciclo de desenvolvimento econômico e social brasileiro tenha sustentabilidade de longo prazo. O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo. Em 2011, ao elaborar o PPA para o período 2012-2015, o Governo Federal introduziu alterações significativas na sua estrutura, criando espaços para o fortalecimento do planejamento e condições mais adequadas para a gestão. Dentre os aspectos inovadores apresentados, destaca-se a diversidade dos arranjos empregados para a materialização das políticas públicas, principalmente em função da possibilidade de integrar-se com outras agendas prioritárias de governo. Nesse contexto, considerando o foco na recuperação do planejamento governamental e o debate em curso para a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece uma política de Estado de longo prazo (PLC nº 103/2012), concomitante à elaboração desse PPA, o Ministério da Educação (MEC), de modo a tornar coerente seu processo de planejamento estratégico, buscou alinhar o PPA 2012-2015 com outras agendas relevantes: com o PNE e com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estabelece o planejamento da própria ação estratégica do Ministério. Pretendeu-se com esta pesquisa apresentar uma proposta de integração dos principais instrumentos de planejamento governamental para a educação – PNE, PPA e PDE – com vistas a buscar o alinhamento estratégico necessário para orientar as ações e garantir a efetividade da política educacional no País. Trata-se de uma pesquisa documental e, dada a sua natureza aplicada, com características de uma pesquisa-ação. A partir da adoção de uma proposta técnica de Alinhamento Estratégico, foi possível estabelecer uma convergência entre as 20 metas do PNE com os 09 objetivos e 50 metas do PPA, com os 14 desafios do Planejamento Estratégico do MEC e as 76 ações estratégicas do PDE, bem como sua vinculação com os elementos do orçamento. Esse fato representa uma nova experiência brasileira de planejamento, podendo ser determinante para a retomada do planejamento educacional, e sob esta ótica, pode-se reconhecer um avanço significativo desse PPA em relação aos planos que o antecederam, uma vez que este arranjo pode potencializar o êxito das políticas públicas educacionais. Entretanto, em que pese o presente trabalho de pesquisa ter demonstrado que esses instrumentos de planejamento educacional encontram-se institucionalmente consolidados, ainda há desafios a serem superados, como a necessidade de uma maior articulação entre os entes federados para a recuperação da legitimidade do planejamento na efetivação das políticas públicas educacionais.

Palavras chaves: Planejamento, Plano Nacional de Educação, Plano Plurianual, Plano de Desenvolvimento da Educação.

ABSTRACT

Currently, Brazil is going through a redefinition of the direction of government planning and especially the educational policies over the strategic role of education for the recent cycle of Brazilian economic and social development has long-term sustainability. The Multiyear Plan (PPA) is the main tool for medium-term government planning. In 2011, when preparing the PPA for the period 2012-2015, the Federal Government introduced significant changes in its structure, creating spaces for strengthening the planning and the most suitable conditions for management. Among the innovative aspects presented, highlights the diversity of arrangements employed for the realization of public policies, mainly due to the ability to integrate with other priority agendas of government. In this context, considering the focus on the recovery of government planning and ongoing discussion for the approval of the National Education Plan (PNE), which establishes a state policy of long-term (PLC n. 103/2012), concomitant with the development of this PPA, the Ministry of Education (MEC), so as to make coherent their strategic planning process, sought to align the PPA 2012-2015 with other relevant agendas: the PNE and the Education Development Plan (PDE), which establishes the planning's own strategic action of the Ministry. The intention of this research was to present a proposal to integrate the main instruments of government planning for education – PNE, PPA and PDE – in order to seek strategic alignment needed to guide actions and ensure the effectiveness of educational policy in the country. It is a documentary research and, given its applied nature, with characteristics of action research. From the adoption of a technical Strategic Alignment proposal, it was possible convergence between the 20 goals of the PNE with 09 means and 50 goals of PPA, with 14 strategic planning of PE and 76 strategic actions of the PDE, all then converging with the elements of the budget. This fact represents a new Brazilian experience planning, may be crucial for the resumption of educational planning, and in this light, one can recognize a significant advance that PPA against plans that preceded it, since this arrangement may enhance the success of educational policies. However, in spite of the present research have shown that these instruments of educational planning are institutionally consolidated, there are challenges to be overcome yet, such as the need for greater coordination among federal agencies for the recovery of the legitimacy of planning in effectiveness of educational policies.

Keywords: Planning, National Education Plan, Multi-Year Plan, Development Plan of Education.

Lista de Abreviaturas e Siglas

AS: Agenda Social

ANDIFES: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ANPEd: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEFET: Centro Federal de Educação Tecnológica

CF/88: Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

CGP: Coordenação-Geral de Planejamento do Ministério da Educação

COAV: Coordenação de Avaliação do Ministério da Educação

CONAE: Conferência Nacional de Educação

CONEB: Conselho Nacional de Entidades de Base

CONSAD: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração

DF: Distrito Federal

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública

ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio

FIES: Fundo de Financiamento Estudantil

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES: Instituição de Ensino Superior

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA-Médio: Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC: Ministério da Educação

MP: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ONG: Organização não-governamental

OPI: Orçamento Plurianual de Investimento

PAC: Plano de Aceleração do Crescimento

PAR: Plano de Ações Articuladas

PCNs: Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação

PI: Plano Interno

PIB: Produto Interno Bruto

Pisa: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PL: Projeto de Lei

PNAC: Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE: Plano Nacional de Educação

PND: Plano Nacional de Desenvolvimento

PNLD: Programa Nacional do Livro Didático

PPA: Plano Plurianual

PROFORMAÇÃO: Programa de Formação de Professores em Exercício

PROINFO: Programa Nacional de Informática na Educação

SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica

SASE: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SE/MEC: Secretaria Executiva do Ministério da Educação

SECADI: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação

SEGPLAN: Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento

SEB: Secretaria de Educação Básica

SERES: Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESU: Secretaria de Educação Superior

SETEC: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SIG: Sistema de Informações Gerenciais

SIGPlan: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SIMEC: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SPI: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SPO: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação

UnB: Universidade de Brasília

UNDIME: União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

Lista de Gráficos, Quadros e Figuras

Gráficos:

Gráfico 1 - Orçamento total sob supervisão do Ministério da Educação	68
Gráfico 2 - Percentual do Investimento Público em Educação em relação ao PIB (%).....	111

Quadros:

Quadro 1: Objetivos e Metas Educacionais no PPA 1991-1995	43
Quadro 2: Principais subprogramas sob execução do Ministério da Educação – PPA 1991-1995	44
Quadro 3: Principais objetivos para a Educação – PPA 1996-1999.....	50
Quadro 4: Objetivos Setoriais PPA 2004-2008.....	61
Quadro 5: Por que mudar – razões da Secretaria de Planejamento e Investimento	74
Quadro 6: Comparativo entre o PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015.....	78

Figuras:

Figura 1: Tela Inicial do SIMEC	113
Figura 2: A Aglutinação de ações para formação da Subação Orçamentária	118
Figura 3: Integração das agendas estratégicas do MEC com o orçamento	125
Figura 4: Esquema exemplificativo do Alinhamento Estratégico do Programa Temático Educação Básica, utilizando como exemplo a Meta 1 do PNE.....	129
Figura 5: Esquema exemplificativo do Alinhamento Estratégico do Programa Temático Educação Profissional e Tecnológica, utilizando como exemplo a Meta 11 do PNE.....	132
Figura 6: Esquema exemplificativo do Alinhamento Estratégico do Programa Temático Educação Superior, utilizando como exemplo a Meta 12 do PNE.....	135
Figura 7: Tela inicial do SIMEC, na funcionalidade “Alinhamento Estratégico”	137
Figura 8: Tela do Alinhamento Estratégico sob a dimensão do Plano Nacional de Educação.....	138

SUMÁRIO

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract.....	v
Lista de Abreviaturas e Siglas	vi
Lista de Gráficos, Quadros, Tabelas e Figuras.....	ix
Introdução	12
Capítulo 1. O Planejamento Governamental e a Agenda da Educação no Brasil.....	25
1.1. Experiências de planejamento pós Constituição Federal de 1988	33
1.2. A evolução dos modelos e características dos Planos Plurianuais	40
1.2.1. PPA: 1991-1995	40
1.2.2. PPA: 1996-1999 – Investir para crescer – Programa Brasil em Ação	45
1.2.3. PPA: 2000-2003 – Plano Avança Brasil	52
1.2.4. PPA: 2004-2007 – Brasil, Um País de Todos – Participação e Inclusão	58
1.2.5. PPA: 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade.....	63
1.2.6. PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil.....	69
1.3. PPA 2012-2015: as alterações na educação	77
Capítulo 2. As Agendas Estratégicas do Ministério da Educação entre 2001 e 2013	80
2.1. O Plano Nacional de Educação – PNE.....	80
2.1.1. O Plano Nacional de Educação 2001-2010	84
2.1.2. O Plano Nacional de Educação previsto para o período de 2001-2020 – PL nº 8.035/2010	91
2.2. Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.	95
2.2.1. Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.....	103
2.2.2. Plano de Ações Articuladas-PAR.....	105
Capítulo 3. As ferramentas de planejamento e gestão do Ministério da Educação	108
3.1. O Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC	110

3.2. A criação da Subação Orçamentária e o Plano Interno	115
3.3. A integração dos instrumentos de planejamento educacional	119
3.3.1. Uma proposta técnica de Alinhamento Estratégico no âmbito do SIMEC.	121
3.3.2. O processo de construção do Alinhamento Estratégico	123
3.3.3. Dificuldades encontradas para o Alinhamento Estratégico.....	139
Considerações Finais	142
Referências	149
Apêndices	158
Apêndice I - Atributos dos Programas Temáticos para a Educação – PPA 2012-2015	159
Apêndice II - Alinhamento PNE x PPA x PE X PDE.....	168

INTRODUÇÃO

O tema planejamento vem ganhando destaque no governo brasileiro. A velocidade e a magnitude das mudanças no cenário mundial e as transformações recentes vivenciadas pelo país demandavam adaptações nas atividades mais estruturantes da operação do aparelho estatal que se mostravam inadequadas.

Precisava-se de um planejamento mais consistente e efetivo, compatível com a necessidade de se orientar e ajustar as ações do Estado à gestão das incertezas, às necessidades e demandas da sociedade por mais qualidade dos serviços públicos, às restrições orçamentárias, à pressão dos órgãos de controle sobre os resultados das políticas públicas e principalmente, para a consolidação do país nesse novo patamar de crescimento econômico e social, bem como seu avanço.

Neste contexto, a necessidade de retomada do planejamento governamental se impôs com maior força. Ajustar o aparato estatal às exigências vigentes constitui função do planejamento. Tornava-se premente que o Governo Federal aperfeiçoasse seu principal instrumento de planejamento de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA), de modo a alçá-lo a uma posição mais estratégica para recuperar o seu papel central na formulação e na condução das políticas públicas.

Criado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), o PPA é um plano de governo, de vigência quadrienal, que referencia a elaboração dos orçamentos nos próximos anos e representa o instrumento de consolidação da ação governamental, direcionando os rumos a serem seguidos pela administração pública e os resultados a serem perseguidos.

Um plano plurianual, antes de tudo, descortina uma perspectiva de futuro para planos de períodos de governo (quadrienais). É, no mínimo, um aconselhamento multidisciplinar ao presidente da República e aos seus ministros, bem como aos outros poderes e esferas de governo, preparado em conjunto por profissionais dos mais diversos campos, debatido e assimilado na sociedade em geral. (CARDOSO JR., 2011, p.18).

Para isso, define diretrizes, programas, objetivos e metas, bem como estabelece os meios necessários para viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas. Torna-se, assim, o núcleo do ciclo de gestão das ações governamentais. Juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) constituem as bases constitucionais do planejamento governamental.

Portanto, em 2011, com o término da vigência do PPA 2008-2011, o Governo Federal opta por elaborar o seu sucessor, o PPA 2012–2015, intitulado Plano Mais Brasil e aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, sob novas bases conceituais e metodológicas, introduzindo alterações significativas na estrutura e gestão do modelo de planejamento que vigorou na administração pública federal durante os três últimos Planos Plurianuais, ou seja, no período de 2000 a 2011.

Tendo como um de seus principais desafios resgatar a função planejamento, o PPA 2012-2015 possui uma estrutura inovadora que reflete uma concepção de planejamento influenciada, especialmente, pela formulação e implementação das principais agendas do Governo Federal no período recente: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Bolsa Família, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Minha Casa, Minha Vida, cuja orientação para o crescimento econômico com inclusão social, reinseriu no debate das políticas públicas a preocupação com o desenvolvimento e com o planejamento. (BRASIL, 2011d, p.113).

As mudanças realizadas pressupõem uma nova relação com os instrumentos da ação governamental, ficando evidenciada a recuperação da função planejamento e a busca por um caráter mais estratégico para o Plano, buscando não somente a eficiência do gasto público, mas também o aprimoramento da formulação, implementação e gestão das políticas públicas, de modo a possibilitar ao Estado ser mais democrático, eficiente e efetivo em suas ações. (BRASIL, 2011a; p.7 e 9).

Mas tornar o planejamento governamental eficiente não é uma tarefa simples. No Brasil a presença de iniciativas com vistas à recuperação do planejamento esteve na pauta de diversos Planos de governo, entretanto, em ambiente democrático a experiência de planejamento pode ser considerada incipiente.

Para se consolidar como uma ferramenta útil à intervenção estatal o planejamento precisa adotar uma visão mais abrangente da ação governamental, considerando a dinâmica das políticas públicas e suas interfaces, bem como promover uma maior aproximação entre plano, objetivos declarados pelo Governo e políticas públicas tais como entendidas pela população.

Um dos desafios centrais do planejamento governamental contemporâneo é o de levar o Estado a entregar os produtos necessários à sociedade no lugar e no tempo adequados. A complexidade do contexto governamental requer, cada vez mais, que os órgãos de planejamento considerem as particularidades das diferentes políticas públicas que são desenhadas para

atender aos anseios da sociedade, sem perder de vista a complementaridade existente no conjunto da ação governamental. (BRASIL, 2011c, p.4)

Todo início de ciclo governamental traz uma renovação de expectativas acerca dos destinos do país, que assume uma dimensão maior em função das mudanças realizadas no Plano Mais Brasil no intuito de suprir as lacunas relacionadas a deficiências normativa e metodológica dos Planos anteriores e pela intenção de reverter o estigma de o PPA ser visto nos últimos anos como um instrumento de pouca credibilidade, cuja elaboração limitava-se a cumprir exigências constitucionais.

Embora o reconhecido esforço aplicado à elaboração dos Planos Plurianuais ter contribuído para melhorar a capacidade do Estado brasileiro em planejar, principalmente a partir do PPA 2000-2003, o certo é que, desde a sua instituição, o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica, prevalecendo ainda na administração pública brasileira uma considerável resistência à sua incorporação, até mesmo pela ausência de comprometimento dos governos com o planejamento governamental.

Na visão de Core (2001, p.26) a função de planejamento talvez seja a que mais perdeu substância no passado mais recente, fato este agravado pelo aumento da resistência ao próprio ato de planejar, observado, sobretudo, na última década do século passado. A sensação percebida é que a elaboração do PPA a cada quatro anos tornou-se um ato meramente formal e sem efetivo impacto na realidade da ação pública.

Portanto, apesar de no discurso e no papel ter havido uma maior preocupação com a questão do planejamento público, na prática, os Planos Plurianuais elaborados a partir da CF/88 e outras iniciativas com tal intento se frustraram. Em que pese o PPA ter sido instituído com o papel de orientador das peças orçamentárias, com a função de integrar o planejamento à execução das políticas públicas, a estrutura e opções metodológicas adotadas que vigoraram até o PPA 2008-2011, o têm afastado desse propósito.

A realidade constatada foi que o planejamento e o orçamento se constituíram em peças desintegradas. O Plano acabou vindo a reboque do orçamento. Enquanto o planejamento estabelecia objetivos e prioridades em determinada direção, o orçamento, por sua vez, definia suas próprias metas e outras prioridades distintas daquelas estabelecidas no planejamento. O resultado foi uma situação de conflitos em que objetivos e estratégias sem o respaldo dos recursos orçamentários ficam no papel, desmoralizando mais ainda o processo de planejamento e comprometendo uma efetiva avaliação das políticas e programas públicos.

No Brasil ainda se ressentem de uma prática institucional e institucionalizada de planejamento em conformidade com uma administração pública voltada para resultados. O planejamento não se converteu em um processo indispensável para a gestão das políticas públicas, não obstante ser propagado como ferramenta que proporciona maior coerência e racionalidade técnica aos processos decisórios e aumenta a possibilidade de êxito das políticas empreendidas pelo Estado.

Para autores como Fernando Rezende, o próprio modelo de planejamento e orçamento instituído pela Constituição de 1988 não representou uma grande inovação.

A rigor, a mudança acarretou uma perda para o planejamento, pois ao invés de tratar de um plano nacional, o PPA, refletindo a descentralização do poder político que se seguiu à redemocratização do país, reduziu-se a um plano do governo federal, com cada estado, e também os municípios, cuidando da elaboração e execução de seus próprios PPAs, sem que houvesse sido instituído qualquer mecanismo para buscar uma maior articulação dos planos de cada ente da federação. Isso não significa que a reconstrução do planejamento depende de um maior grau de centralização do poder, mas sim de instrumentos que promovam a cooperação dos entes federados na implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento. (REZENDE, 2009, p. 1– Anexo 3).

Ainda segundo o mesmo autor, quatro anos constitui um período curto para um instrumento de planejamento governamental como o PPA, sendo necessária a elaboração de um novo plano nacional de desenvolvimento para um horizonte temporal de no mínimo doze anos, alcançando três ou quatro mandatos presidenciais, pois:

[...] amparado em uma visão estratégica dos desafios que o país enfrenta para promover um desenvolvimento econômico equilibrado, na tripla perspectiva sob a qual esse equilíbrio deve ser observado - o social, o regional e o setorial -, além de ambientalmente sustentável, está a raiz dos problemas que afetam a qualidade do planejamento. [...] Mantido o foco do planejamento no período de um governo, a cooperação entre distintos entes da federação fica dificultada pela diversidade de situações com respeito ao grupo político que, naquele particular momento, controla o poder em cada unidade da federação. (2009, p.1- Anexo1)

Assim, o descrédito do PPA nos últimos anos e a sua elaboração como mera formalidade legal, necessária para que se possa aprovar orçamento, mas com pouca aplicabilidade prática e limitada influência sobre a realidade, era notória. Contribuiu para este desfecho o fato de acabar se tornando um instrumento bastante burocratizado e pesado. Passou ainda,

[...] a apresentar um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, de tal sorte que ele tem mais natureza de orçamento plurianual do que

propriamente de plano [...] o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, assumindo na prática a forma de um orçamento plurianual. Por isso, o PPA não consegue estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública. Agrava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do PPA está concentrado nas unidades do orçamento, motivo pelo qual se advoga que o ciclo de gestão do plano é mais adequado ao ciclo de gestão do orçamento. Tais fatos corroboram o argumento de que a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiu conferir materialidade ao PPA, instrumento que deveria resgatar a função planejamento governamental, como processo contínuo da ação do Estado (CARDOSO JR., 2011, p.24).

Outro fato que também se atribui influência para a desestabilização do PPA 2008-2011 foi o lançamento, pelo Governo Federal, de uma série de planos em paralelo, mais conhecidos como agendas prioritárias, com destaque para o PAC, o PDE e a Agenda Social (AS) à margem do modelo de gestão do PPA, elegendo assim novas formas para definir e comunicar quais eram as suas prioridades e metas. O lançamento do PAC, em janeiro de 2007, desacreditou o processo de elaboração do PPA 2008-2011, tendo em vista que Governo Federal definiu e declarou previamente suas prioridades para o período de governo seguinte. (PAULO, 2010, p.180; 2013, p.5).

Nesse contexto de superposições – e até mesmo conflitos – entre diversos instrumentos presentes no âmbito do planejamento das ações federais na área social, [...] Embora as iniciativas ali reunidas tenham sido majoritariamente selecionadas a partir do que está consubstanciado no PPA e reproduzam algumas das prioridades políticas dos órgãos setoriais, estas refletem opções estratégicas da cúpula de governo. (IPEA, 2009, p.551)

Para Garcia a criação de agendas prioritárias dissociadas da montagem do PPA decorre da ausência de seletividade do PPA e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo. Governantes e partidos que ascendem ao poder têm suas próprias visões filosóficas, que podem divergir daquela orientadora do plano de longo prazo, portanto, não se veem obrigados a subordinar seus planos de governo a um plano plurianual que muitas vezes não consegue anunciar seus objetivos maiores (GARCIA, 2013, p.443; CARDOSO JR., 2011, p.18).

Paralelamente, pode-se afirmar que o PPA tem sido pouco efetivo como instrumento de planejamento, já que não reflete estratégias delineadas para efetivar prioridades definidas pelo governo federal. No limite, estas estão delineadas nos planos setoriais. E como não ganham o sentido de conjunto que o PPA permitiria, o planejamento federal acaba ressentindo-se da ausência de direcionamento a partir de visão estratégica das prioridades governamentais. (IPEA, 2009, p.549)

Mas outra questão que não pode ser ignorada e que de certa forma também concorre para a perda de espaço do planejamento e enfraquecimento do Plano Plurianual, foi o acelerado desgaste ocorrido nos últimos anos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), órgão do Governo Federal, responsável pela coordenação da elaboração e gestão do Plano Plurianual por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).

Tendo em vista que as decisões metodológicas, técnicas e políticas acerca dos Planos Plurianuais estão intrinsecamente ligadas ao espaço político-institucional que o MP em geral, e a SPI em especial, ocupam ao longo do processo, o fato deste Ministério ficar fora da coordenação dos investimentos estratégicos e do protagonismo do planejamento de médio e longo prazo e ainda, sem o IPEA, instituição que avalia e apoia a formulação de políticas (PAULO, 2013),

[...] acabou por diminuir a ascendência do MP sobre os órgãos setoriais, o que fez com que os processos sob sua responsabilidade ligados à gestão do PPA deixassem de mobilizar os tomadores de decisão e passassem a ser vistos como meramente burocráticos. É nesse contexto que a revisão do PPA deixa de ser anual e a avaliação dos programas de governo é transferida integralmente para os próprios órgãos executores, sem que o MP tenha se preparado para dar consequência ao material produzido pelos Ministérios. (PAULO, 2013, p.5).

O autor destaca ainda que um dos grandes desafios para a elaboração do PPA 2012-2015 foi reposicioná-lo como um instrumento estratégico, ligado às decisões políticas, sem que o Ministério do Planejamento, instituição responsável pela sua coordenação estivesse devidamente inserida no âmbito decisório do Governo Federal (PAULO, 2013, p.6).

Ante esse quadro, paralelamente ao descrédito do planejamento central, ganhava credibilidade o planejamento setorial, dos ministérios.

Ao apresentar uma reflexão sobre o sistema de planejamento federal nos anos recentes, COUTO (2011, p.4) expõe a contradição de se ter fortalecido o planejamento setorial, bem como, alguns órgãos de governo terem passado a exercer funções intrínsecas ao exercício de planejamento, sem a necessária articulação com os órgãos centrais de planejamento que, preservados na condução dos Planos Plurianuais, limitavam-se a cumprir funções burocráticas e passam a ser vistos como meros coadjuvantes.

Portanto, com o processo de descentralização do planejamento central para o planejamento setorial, planos, programas e ações construídos sob enfoques

predominantemente setoriais ganham corpo, muitas vezes desconectadas do processo de elaboração dos Planos Plurianuais, o que pode ser atribuído ao fato deste instrumento, em muitos casos, refletir um planejamento que desconsiderava o objeto de cada política pública, suas prioridades e peculiaridades dos órgãos executores, os níveis de maturidade e as especificidades inerentes aos programas, resultando em modelos de planejamento e gestão impróprios à ampliação da capacidade do Estado de prestar serviços e oferecer produtos à sociedade.

Para Santos (2011), um dos fatores que levou o planejamento setorial a ser protagonista no planejamento governamental foi a sua proximidade com a implementação das políticas,

[...] enquanto os órgãos de coordenação estão presos a apropriações ideais relativas ao planejamento, à elaboração de planos etc., o setorial está umbilicalmente relacionado à implementação, fato que influencia positivamente na formação dos que vivenciam este ambiente. (SANTOS, 2011, p.334).

Como consequência do fortalecimento do planejamento setorial, a função planejamento deixa de exercer o papel de coordenação das ações de governo. Por outro lado, essa tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos no PPA, impôs a necessidade de o governo rever e avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento, por meio de um profundo reaparelhamento do Estado e conseqüentemente, em sua capacidade global de coordenação setorial. (CARDOSO JR, 2011, p.26).

Era iminente elaborar um plano de forma mais articulada e coordenada, que considerasse as particularidades das diferentes políticas públicas que são desenhadas para atender aos anseios da sociedade, sem perder de vista a complementaridade existente no conjunto da ação governamental, como forma de recuperar as suas funções (BRASIL, 2011a; p.4). Dessa forma, fazia-se necessário elaborar planos apropriados por toda a máquina estatal e, de fato, orientadores da ação governamental. (COUTO, 2011)

É urgente a superação da percepção dos planos plurianuais como meras peças formais de um planejamento descolado da realidade dos órgãos, que não capta o que há de mais estratégico e não oferece parâmetros para as escolhas setoriais. (COUTO, 2011, p.13).

Nesta mesma direção, o autor Cargnim coloca que era preciso suprir a lacuna até então presente no sistema de planejamento governamental e alinhar conjuntamente políticas e programas setoriais que respondessem às mesmas necessidades e desafios na sociedade (CARGNIM, 2007, p.1). A fragmentação das políticas públicas no território a partir de ações isoladas reduz a efetividade da ação governamental e pode até mesmo levar ao agravamento das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2013, p.10).

Dois eixos de um plano são uma visão abrangente da sociedade e uma formulação interligada das diversas políticas públicas e atividades de governo. Um papel importante do plano é conseguir coerência entre os objetivos e os meios das políticas públicas – e mais do que coerência, integração das várias ações do setor público, tanto dentro do âmbito de cada política, como nas conexões entre elas. Não somente entre ministérios e entre órgãos, mas também entre poderes independentes e entre esferas de governo. Outro papel é diminuir a incerteza com que lidam os agentes econômicos, na medida em que sua causa é o leque, que de outro modo estaria muito aberto, de possíveis ações do Estado. (CARDOSO JR., 2011, p.17).

O alinhamento do PPA com outras agendas estratégicas que são complementares e a integração de diferentes políticas públicas ajustadas à heterogeneidade e necessidades das populações alvo, propiciam condições para que a intervenção governamental ocorra de forma articulada e consistente, otimizando assim, além dos recursos públicos, os resultados para a sociedade. (SEGPLAN-GO, 2012; p.5).

No governo federal, vigorava uma pluralidade de instrumentos de planejamento e de agendas paralelas que se sobrepunham e que nem sempre se integravam na resolução de um mesmo desafio. As soluções dos desafios da sociedade requerem esforços que não podem ficar restritos apenas a um órgão, agenda ou plano específico. Esta integração de objetivos e metas entre planos existentes pode eliminar eventuais superposições e aumentar a sinergia intra/inter entre os órgãos na busca de um mesmo objetivo governamental. Normalmente, as unidades de governo em si (ministérios, secretarias, agências governamentais), têm agendas próprias, cada qual seguindo o seu próprio direcionamento.

É interessante observar que, frequentemente, realizam o seu planejamento estratégico e definem: missão institucional, visão de futuro, análise de ambiente, objetivos etc., mas, quase sempre, se esquecem de responder a questão central: planejamento estratégico organizacional para que objetivos de governo? E, se esta perspectiva não é considerada na etapa da formulação, certamente os resultados que serão alcançados não estarão em linha com os resultados definidos na agenda estratégica de governo [...].(MARINI, 2008, p.2-3)

No que tange ao cenário educacional brasileiro, por exemplo, marcado pela edição de planos e projetos educacionais, empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático, com Planos e programas melhor articulados entre si (CONEB, 2008, p.5), pode representar uma grande diferença para os desafios que se pretende enfrentar. O baixo desempenho apresentado pelos alunos da educação básica no Brasil é fruto da combinação de diversos fatores, demandando, portanto, medidas relacionadas à saúde, ao trabalho e renda, ao saneamento, à habitação, entre outras.

Dessa forma, dentre os aspectos inovadores trazidos pelo PPA 2012-2015, destaca-se a diversidade dos arranjos empregados para a materialização das políticas públicas, principalmente em função da possibilidade de considerar outras agendas prioritárias de governo, aspecto este que despertou o interesse de desenvolver a presente pesquisa, que tem como tema: **Planejamento da política educacional no Brasil: da diversidade conceitual e programática a uma proposta técnica de alinhamento estratégico.**

Durante o processo de elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, iniciado em 2011, no âmbito da educação, este foi alinhado com outras duas relevantes agendas de orientação educacional: o Plano Nacional de Educação (PNE) - Projeto de Lei - PL 8.035/2010¹ - e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Pela primeira vez, um PPA, plano de governo que define as prioridades e direciona as ações de governo para a consecução dos objetivos pretendidos em um período de quatro anos, foi elaborado levando em consideração as metas constantes num Plano de Estado de longo prazo, o PNE, onde são estabelecidas as principais diretrizes das políticas educacionais para os próximos dez anos, mesmo este estando em tramitação no Congresso Nacional, e também um plano setorial, o Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE, referencial das políticas educacionais de 2007 a 2011.

Desde então o PPA 2012-2015 passa a atuar como ponto intermediário para alcance das metas do PNE e as ações do PDE, construindo uma visão sistêmica dos compromissos da política de educação a partir dos três Programas Temáticos: Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão (BRASIL, 2012; p.83).

¹ Esta pesquisa fez referência ao Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, por ter sido tal texto o que orientou a elaboração do PPA 2012-2015. Tal Projeto encontra-se, no entanto, tramitado para o Senado Federal, como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103/2012.

Mas convém destacar que não basta a elaboração e aprovação de um Plano para que este se torne viável na prática cotidiana da administração pública. O Plano não é um fim em si mesmo. Este por si só é apenas um instrumento que não pode se sobrepor à ideia de planejar. Concomitante à necessidade de recuperar a importância do planejamento governamental,

[...] é preciso enfrentar, de forma sistêmica e com prioridade, os desafios de aperfeiçoamento e inovação na gestão pública [...] desenvolver novas capacidades no âmbito da administração pública, reaprendendo a planejar e a executar e lançando mão de novas habilidades, nova cultura organizacional e novas práticas de gestão (BELCHIOR, 2013)

A gestão representa outro gargalo na administração pública, senão o maior, que precisa ser revisada e recuperada para não comprometer as reformas implementadas pelo PPA 2012-2015. O fazer acontecer requer, além de vontade política, priorizar o aperfeiçoamento e a inovação na gestão pública, tendo em vista que práticas de gestão e estruturas organizacionais inadequadas reduzem a eficácia das estratégias estimuladoras de mudanças (ACKOFF, 1976, p.75).

Para tanto, torna-se imprescindível reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões – planejamento governamental e gestão pública –, tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional. Seja em termos analíticos, seja em termos práticos, de definição estratégica das políticas ou de condução cotidiana das ações, o binômio planejamento e gestão, até então tratado separadamente, precisa agora – e a conjuntura histórica é bastante propícia a isso – ser colocado em outra perspectiva e em outro patamar de importância pelos que pensam o Estado brasileiro e as reformas de que este necessita para o cumprimento de sua missão supostamente civilizatória.(CARDOSO JR., 2011, p.10)

Portanto, a partir das novas perspectivas trazidas pelo PPA 2012-2015, a pesquisa foi realizada com o seguinte **Objetivo Geral**: apresentar uma proposta de integração dos principais instrumentos de planejamento governamental para a educação - PNE, PPA e PDE - com vistas a buscar o alinhamento estratégico necessário para orientar as ações e garantir a efetividade da política educacional no País.

Para realizar esta análise, buscamos desenvolver uma pesquisa de forma a contemplar os **Objetivos Específicos** a seguir:

- Descrever o processo de evolução do planejamento governamental brasileiro;
- Descrever os instrumentos de planejamento da agenda educacional do Brasil: PPA, PNE e PDE;
- Identificar as ferramentas de gestão utilizadas para a integração dos instrumentos de planejamento das políticas educacionais;

- Apresentar uma proposta técnica de Alinhamento Estratégico no ambiente virtual do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Esse Mestrado Profissional, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) e alinhado à área de Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais (GPSE), buscou estabelecer reflexões de modo a contribuir e agregar valor às atividades inerentes ao Ministério da Educação. Assim, vale ressaltar que a escolha do presente tema se justifica pelo fato desta pesquisadora trabalhar desde 2009 na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), órgão setorial dos sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira e de contabilidade no âmbito do MEC, onde realiza diariamente atividades relacionadas aos atributos do PPA, à elaboração de Relatórios demandados pelos Órgãos de Controle, à Mensagem Presidencial para a Casa Civil, onde a pauta recorrente tem sido monitorar e avaliar o desempenho das metas e os resultados da execução de planos e programas do planejamento governamental no âmbito da educação. Além disso, ter participado do processo de elaboração do atual PPA 2012-2015, também desencadeou o interesse de desenvolver esta pesquisa.

Com relação aos procedimentos metodológicos para realizar este estudo, tendo em vista o envolvimento direto da pesquisadora com o tema estudado, foi realizada uma pesquisa com características de uma pesquisa-ação.

Este tipo de pesquisa caracteriza-se como sendo um método intervencionista que permite ao pesquisador testar hipóteses sobre o fenômeno de interesse implementando e acessando as mudanças no cenário real (THIOLLENT, 2002). Na visão de Thiollent a pesquisa-ação constitui um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo e participativo. Portanto, a pesquisa-ação é uma estratégia de pesquisa que visa produzir conhecimento e resolver um problema prático. O prático é priorizado como principal agente do processo com vistas a melhorar uma situação da realidade concreta, seja social, cultural, política ou educativa.

Foram utilizadas nesta pesquisa diversas fontes bibliográficas, tais como livros de referência, artigos de periódicos, impressos diversos e informações obtidas por meio da internet, principalmente os sites oficiais do Governo Federal, do Ministério da Educação

(MEC), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Na pesquisa documental deste estudo foram utilizados documentos produzidos e disponibilizados pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do Ministério da Educação, bem como do MP, como relatórios governamentais: Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR), Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, Prestação de Contas Ordinária Anual - Relatório de Gestão; leis e decretos, manuais, dentre outros documentos de governo.

Ainda como forma de complementar a metodologia e alcance dos objetivos pretendidos, foram elaboradas Planilhas e Tabelas de Correlação entre os instrumentos de planejamento para as políticas educacionais – PNE (PL nº 8.035/2010), PPA 2012-2015 e o PDE, as quais atuaram como subsídios para o desenvolvimento da ferramenta Alinhamento Estratégico, elemento do Módulo Planejamento e Monitoramento Estratégico, no ambiente virtual do SIMEC, atividade em vias de finalização, da qual a autora deste estudo participa.

Dessa forma, em termos estruturais o estudo que será apresentado a seguir está dividido em três capítulos. Ao se considerar que toda a atividade governamental, especialmente o planejamento, deve estar orientada para cumprir os objetivos da República e os fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º CF/88), no primeiro Capítulo é feito um retrospecto da evolução histórica do planejamento governamental no Brasil, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, correlacionando-as com as principais políticas educacionais empreendidas para atender as necessidades vigentes à época dos seis Planos Plurianuais implantados. Por fim, neste Capítulo, também são registradas as inovações promovidas pelo PPA 2012-2015 para as políticas educacionais do Governo Federal.

No segundo Capítulo descrevemos a criação e a evolução do Plano Nacional de Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação, bem como o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), principais instrumentos de planejamento da agenda educacional do Brasil no período de 2001 a 2013.

Um Plano não dispõe de todos os instrumentos para fazer acontecer as políticas. Necessariamente ele precisa estar associado à gestão e a sistemas de apoio que o operacionalizem e lhe deem concretude para não incorrer no risco de ficar comprometido e tornar-se mais um processo sujeito a fracassos e discontinuidades. Nesse tocante, no terceiro Capítulo discorreremos sobre as ferramentas de planejamento e gestão do Ministério da

Educação e o processo de integração do PNE, PPA e PDE por meio da criação de uma funcionalidade – Alinhamento Estratégico, no âmbito do SIMEC. A última seção apresenta as Considerações finais desta pesquisa.

Capítulo 1 - O Planejamento Governamental e a Agenda da Educação no Brasil

As transformações recentes pelas quais o País tem passado somadas a cenários de incertezas constantes e instabilidades reincidentes, requerem do Estado novas atribuições, responsabilidades e intervenções condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade. Dessa forma, para encaminhar as soluções adequadas, o Estado é impulsionado, cada vez mais, a se apropriar de ferramentas que lhes possibilitem prever e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vistas à tomada de decisões mais seguras e racionais.

Atravessamos um momento em que o País redefine e aplica novos rumos para o planejamento governamental. Este fato, que tem suscitado vários debates acerca do tema nos últimos dois anos, principalmente em função das alterações introduzidas pelo Plano Plurianual 2012-2015 do governo federal, objetivando a recuperação e ressignificação do planejamento público governamental, desperta a necessidade de explorar a compreensão e a definição do que seja e representa o planejamento. De modo geral, podemos inferir que a ideia de planejamento está associada a intenções de mudanças de uma situação existente, ou até mesmo de transformação de uma realidade posta.

Muitos ainda são os equívocos que permeiam o entendimento e a utilidade do planejamento.

Embora a ideia de planejamento, no sentido de que "administrar é prever; e prever é investigar o futuro e preparar um plano de ação", já constasse da obra de Fayol, o planejamento, como o entendemos hoje, só começou a ser sistematizado a partir da década de trinta e seu grande impulso ocorreu com o fim da segunda guerra, quando a necessidade de reconstrução, reativação e reorganização de empresas e nações exigia novos métodos de trabalho e de gestão. (ROCHA, 1995)

Para Azanha (1993), o significado do termo planejamento é muito ambíguo. Nenhuma ação de mudança será eficaz e eficiente, ainda que haja clareza a respeito dos objetivos dessa ação, sem um mínimo de conhecimentos das condições existentes numa determinada situação, sem um esforço de previsão das alterações possíveis dessa situação. Para o autor,

Não há uma *ciência do planejamento*, nem mesmo há métodos de planejamento gerais e abstratos que possam ser aplicados à variedade de situações sociais independentemente de considerações de natureza política, histórica, cultural, econômica etc. (AZANHA, 1993 p.70-78).

Ao discorrer sobre o processo de planejamento, Ackoff o faz mostrando um grande número de conceitos que visam estabelecer um campo de referência para o desenvolvimento de ideias que permitam a sua operacionalização. Planejar para o autor é um processo que se antecipa à tomada de decisão, já planejamento é a definição de um futuro desejado e dos meios eficazes de alcançá-lo. É, portanto, um processo de decidir o que fazer, e como fazê-lo, antes que se requeira uma ação. Destina-se a produzir um ou mais estados futuros desejados e que não deverão ocorrer, a menos que alguma coisa seja feita. Se preocupa, portanto, tanto em evitar ações incorretas, quanto em reduzir a frequência dos fracassos ao se se explorar oportunidades. Não fazê-lo bem não é um pecado, mas contentar-se em fazê-lo pior do que seria possível, é imperdoável. (ACKOFF,1975, p.2,3)

Convergente com a posição de Ackoff, em entrevista concedida a Huertas, em 1996, Carlos Matus coloca:

Planejar significa pensar antes de atuar, pensar com método, de maneira sistemática; explicar possibilidades e analisar suas vantagens e desvantagens, propor-se objetivos, projetar-se para o futuro, porque o que pode ou não ocorrer amanhã decide se minhas ações de hoje são eficazes ou ineficazes. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro. Fornece uma visão que ultrapassa a curva do caminho e se limita com a terra virgem ainda não transitada e conquistada pelo homem, e com essa visão longa dá suporte às decisões de cada dia, com os pés no presente e o olho no futuro. Se trata, por conseguinte, de uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos obrigados à improvisação. É a mão visível que explora possibilidades onde a mão invisível é incompetente ou não existe. Porém, sobre o planejamento há uma confusão custosa e terrível. (1996, p.3,4)

O mesmo autor define planejamento como um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo, uma vez que este é e sempre será desconhecido. Não cabe ao planejamento predizer o futuro, mas buscar viabilidade para traçar caminhos em direção ao futuro desejado. O planejamento repousa, portanto, na capacidade de previsão. Ainda que não tenha controle total sobre os resultados de sua ação, quem planeja influi nos resultados futuros. Para enfrentar e lidar com a incerteza, prever possibilidades, descobrir e antecipar respostas, são necessárias ferramentas poderosas. Isso é planejamento. (p.15-16)

Para Oliveira, conceitualmente diversas são as maneiras de se pensar e conceituar planejamento, particularmente com respeito a políticas públicas. Citando Lafer (1970) e Matus (1993), afirma que a própria literatura brasileira clássica na área de planejamento o vê de forma simplista - vivemos a ilusão de simplificar a realidade complexa do que é o processo de planejamento. Geralmente o planejamento é visto como o processo de elaborar planos e

tentar controlar o futuro, obedecendo às etapas sequenciais de: estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los, etc., como se fosse uma receita de bolo controlar o futuro.

[...] a cultura de planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 1960 e 1970 e da utopia do “Estado desenvolvimentista”, ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do século passado. [...] planejamento é um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado. (OLIVEIRA, 2006, p.282-284)

Ainda na opinião do autor, no Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento ainda é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista, dominada por economistas e burocratas. Para estes, uma vez tendo o *plano certo*, a implementação sairá automaticamente. Entretanto, na realidade o que é se percebe são muitos projetos, programas e políticas que falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados. Temos longas décadas de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes ou megalômanos, que funcionam no papel, mas não na prática, onde os resultados alcançados são decepcionantes ou desastrosos.

Temos uma cultura de planos, com a ideia de antever e organizar o futuro, como se isso fosse possível de maneira racional e previsível. [...] A ideia de controle também está presente. Quando analisamos as funções das secretarias ou do Ministério de Planejamento percebemos um caráter altamente controlador. Suas atribuições principais sempre giram ao redor de controlar o orçamento e a alocação de recursos para diferentes órgãos estatais e projetos (OLIVEIRA, 2006, p. 274 -282)

Relacionar o planejar ao fazer significa, justamente, entregar um Plano que ofereça elementos capazes de subsidiar a implementação das políticas com vistas a orientar a ação governamental e a materialização dos resultados. (BRASIL, 2011; p.21). Mas o planejamento não se resume a um simples ato de elaborar planos, delegar responsabilidades, elaborar leis e determinar o orçamento, apenas.

Planejar deve ser uma atividade que vai além da elaboração de planos, pois implica acompanhar a implementação das políticas públicas, com o propósito de corrigir eventuais deficiências e assegurar a sincronização ótima dos fatores, humanos, materiais, financeiros e logísticos, com vistas a viabilizar as entregas de bens e serviços à sociedade (FALCÓN, 2011)

Um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre a sua elaboração e implementação no processo de planejamento, concepção

equivocada, apesar de encontrar respaldo em algumas visões da prática ou escolas de pensamento do planejamento e implementação de políticas públicas. (OLIVEIRA, 2006)

Uma primeira escola vê o processo de planejamento de políticas públicas associado a atividades de elaborar-se planos, [...] outra visão de planejamento reconhece o papel da implementação, mas ainda enfatiza a elaboração de planos como chave primordial para o sucesso de políticas públicas. [...] segundo essa visão, muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano. [...] Uma versão um pouco mais moderna desta visão de planejamento tenta adicionar uma componente de implementação no plano. Com isso priorizam-se alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano vai ser implementado. Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Porém, por mais que se fiscalize, os resultados muitas vezes ainda são insatisfatórios porque houve diversos tipos de problemas institucionais, muito do planejado não era executável ou as condições iniciais mudaram com o tempo. [...] Ainda temos a visão popular ou populista, ou “politicamente correta” nos dias de hoje, do planejamento com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Essa visão está em moda nos últimos anos, principalmente com as organizações multilaterais e alguns setores do governo. Aqui os beneficiários têm que ajudar a monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias etc. (OLIVEIRA, 2006, p. 275-276)

Sendo o planejamento uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. (BRASIL, 2013a, p.13), para ser oportuno e eficaz em suas ações, deve prever vários cenários de futuro, com diferentes ações para cada cenário. É preciso estar preparado para as surpresas e ter capacidade de agir com rapidez. A ação de governo que não se encontra amparada no plano, flutua de acordo com a conjuntura, sem solucionar as questões sociais.

Para Matus, não podemos recusar a ideia que existem conflitos no planejamento e que estes se contrapõem ao nosso desejo de mudança. Esta oposição é manifestada por indivíduos com diferentes visões e opiniões, que podem aceitar a nossa proposta de futuro no todo ou em parte, ou simplesmente recusar esta possibilidade. (MATUS, 1993, p. 14). Portanto, tanto o sistema para o qual se planeja, quanto o seu ambiente mudam durante o processo de planejamento e nunca é possível levar-se todas as mudanças em consideração. Em função disso é que existe uma necessidade contínua de atualização e manutenção de um plano. (ACOKFF, 1978)

Dessa forma, o planejamento em si, constitui uma ferramenta que somente se justifica se estiver associada e preparada para lidar com eventos dinâmicos, tendo cursos alternativos

de ação. Geralmente os Planos fracassam menos pela concepção e mais por falhas na implementação, Tornar o planejamento governamental eficiente não é uma tarefa simples.

Para um plano ter concretude é preciso atentar para alguns aspectos políticos como o poder, a cooperação e a coordenação, que influenciam diretamente na implementação dos planos e no êxito dos seus objetivos e que precisam ser previstos e considerados no momento da sua elaboração. Sendo o planejamento elemento racional para organizar a política do Estado (FONSECA et FERREIRA, 2011, p.71), a estrutura do poder é um fator que, quando não prevista na formulação, simplesmente inviabiliza a execução do planejamento.

Considerando que a implementação dos planos propostos vai depender diretamente das pessoas envolvidas em sua execução, em todos os níveis, é preciso buscar caminhos, oportunidades, aglutinando e coordenando esses atores, prevendo, na medida do possível, os efeitos dessa interrelação. Sem isto, o plano corre um sério risco de estar fadado ao fracasso. Esse é um dos pontos fracos do planejamento na área governamental, pois quanto maior o número de atores envolvidos no processo, mais difícil se torna a previsão das ações reativas ao plano, principalmente em se tratando das políticas educacionais. Quem estará apoiando, quem estará indiferente, ou resistente ao plano? (ZEREDO et CARVALHO, 2002, p.6)

Sob este aspecto, o processo de decisão política e social constitui importante parte do planejamento que, depende acima de tudo da aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado. Portanto, o planejamento em políticas públicas tem de ser visto como um processo, e não apenas como um produto técnico. Caso o planejamento seja concebido como um produto técnico somente, a elaboração fica alijada da implementação de políticas públicas, comprometendo, assim, os resultados finais das políticas, programas ou projetos. (OLIVEIRA, 2006, p. 273).

Para Carlos Matus a principal deficiência na capacidade de governo tem origem, geralmente na pobreza e rigidez do cálculo que precede e preside a ação do governante, ou seja, de seus métodos de planejamento. Segundo este mesmo autor, os dois tipos mais consagrados de planejamento são o normativo-prescritivo, também conhecido como tradicional e o estratégico. Como características do planejamento normativo-prescritivo, destaca-se a perspectiva determinista do futuro, com a presunção de que é possível controlá-lo, sem levar em conta os condicionantes políticos e sociais, o reducionismo das condicionantes do plano à dimensão econômica e a separação das atividades de elaboração e

de gestão do plano. O planejamento estratégico permite o equilíbrio de uma organização e propicia definir a sua trajetória em longo prazo.

Segundo Cardoso Jr. e Romão de Siqueira, para a tarefa de redefinição e ressignificação do planejamento público governamental, ideias ainda hoje não muito claras teórica e politicamente, precisam obter maior maturidade e profundidade. Dentre tais ideias, cinco proposições aparecem com força no bojo da discussão (2012)

1. Em primeiro lugar, **dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico**: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação que anunciem em seus conteúdos as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.
2. Em segundo lugar, **dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional**: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, por um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, por outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional [...] deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. [...] grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, nesse caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.
3. Em terceiro lugar, **dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos**: [...] Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, políticas, programas e ações de governo.
4. Em quarto lugar, **dotar a função planejamento de forte componente participativo**: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam eles da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. [...] a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, [...] de participação direta e envolvimento prático de [...] todos os atores pertencentes à arena em questão.
5. Em quinto lugar, **dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos**: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal. (CARDOSO, Jr. e SIQUEIRA, 2012, p. 965-966)

Cabe ainda ressaltar que o planejamento não é um ato isolado e sim um processo contínuo, sem fim natural ou ponto final, que envolve um conjunto de decisões que não pode ser subdividido em subconjuntos independentes, pois são fases que devem estar permanentemente interagindo (ACKOFF, 1976, p.4). São quatro as etapas principais que compõem o planejamento: 1) O estabelecimento dos objetivos a alcançar; 2) A tomada de decisões a respeito das ações futuras; 3) A elaboração de planos; e 4) A ação.

De acordo com Machado (2004), o planejamento constitui a elaboração de planos e programas com objetivos definidos, segundo bases técnicas, com previsão de realização em etapas e de acordo com os seguintes princípios:

- a) Racionalidade: as alternativas apresentadas devem ser compatíveis com os recursos disponíveis;
- b) Previsão: as ações devem ser antevistas, em função dos objetivos programados e dos recursos disponíveis;
- c) Unidade: deve haver integração e coordenação dos planos entre si;
- d) Continuidade: o processo de planejamento deve ser constante;
- e) Aderência: todos os órgãos devem estar comprometidos com os objetivos almejados. (MACHADO, 2004, p. 26-27)

Com relação ao seu grau de amplitude, o planejamento pode ser categorizado em três níveis ou dimensões distintos:

- Planejamento Estratégico. É o planejamento mais amplo e abrange toda a organização. É projetado no longo prazo, auxilia decisões de natureza estratégica e preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional.
- Planejamento Tático. É o planejamento que abrange cada setorial, ministério. É projetado para o médio prazo, geralmente para o exercício anual e visa o alcance dos objetivos setoriais.
- Planejamento Operacional. É o planejamento que abrange cada tarefa ou atividade específica. É projetado para o curto prazo, para o imediato e preocupa-se com o alcance de metas específicas.

No âmbito governamental, o planejamento constitui uma atividade estratégica alinhada com uma visão de futuro e origina-se da necessidade de se afirmar, no presente, escolhas de futuro, relativas ao desenvolvimento do Estado e da sociedade. É a partir do planejamento que as sociedades, por meio de seus governos, explicitam o que será feito, como será feito e quais recursos serão utilizados nas estratégias que pretendem seguir para o alcance de seus objetivos (BRASIL, 2011, p. 4). Pode ser classificado em: 1) Nacional - define metas e diretrizes para o país; 2) Setorial - ligado a determinados setores, tais como educação, saúde, etc.; 3) Regional - limitado a determinadas regiões do país; e 4) Urbano - circunscrito ao ambiente da cidade.

Temos ainda no caso brasileiro, por se tratar de uma federação, o planejamento estadual e o municipal.

É importante também refletir sobre a diferença entre os conceitos de planejamento e plano. O plano é comumente definido como uma intervenção planejada no presente para melhorias no futuro. Constitui o resultado imediato do planejamento, é o seu produto. De forma simplificada, pode-se dizer que é um documento elaborado a partir da identificação de problemas, para os quais, elaboram-se objetivos e criam-se ações/atividades a fim de solucionar tais problemas, devendo estar em conformidade com um cronograma de execução, que responda as seguintes questões: como, quem, quando e quanto. Mas cabe observar, que o plano não pode ser visto como o produto final do processo de planejamento. No entendimento de Ackoff:

Como o planejamento deveria ser um processo contínuo, nenhum plano seria definitivo; estaria sempre sujeito à revisão. É um relatório intermediário, [...] um registro de um conjunto de decisões interdependentes, que pode ser dividido de diversas maneiras. É um processo que (se espera) se aproxima de uma solução; mas nunca chega até ela, por duas razões. Primeira porque não há limite para a quantidade de revisões que se possa fazer de decisões anteriores... Segunda, tanto o sistema para o qual se planeja, quanto o seu ambiente mudam durante o processo de planejamento e nunca é possível levar-se todas essas mudanças em consideração. Em parte, em função disto é que existe uma necessidade contínua de atualização e manutenção de um plano. (ACKOFF, 1975, p.4)

A partir dos conceitos elencados para definir planejamento, é possível verificar que existem elementos comuns que podem ser sintetizados para o entendimento do que é ou do que dever ser o planejamento.

Planejamento é acima de tudo um ato político, que envolve uma multiplicidade de atores e de interesses; tem uma estreita relação com o poder; não é algo estático, ele se transforma em virtude dos fatos; é um processo racional, permanente, dinâmico e contínuo; é sempre voltado para o futuro – se liga à previsão, embora não se confunda com ela; é o oposto da improvisação; seleciona, entre várias alternativas, um curso de ação mais apropriado; é sistêmico - deve considerar tanto o sistema como os subsistemas que o compõem; é interativo; e demanda uma coordenação contínua e eficiente na sua implementação, pois para o seu sucesso precisa haver a integração e o comprometimento do conjunto de agentes que atuam na condução do processo.

Quanto à palavra processo, diversas vezes utilizada na definição de planejamento e que se dá principalmente na implementação, esta pode ser interpretada como um conjunto de

fases sucessivas de um fenômeno que se desenvolve de forma dinâmica, ou seja, de forma permanente e contínua. Logo, nos leva a deduzir que o ato de planejar não pode ser estático, não pode ser um ato solitário e não faz sentido planejar uma só vez.

Pode-se inferir, portanto, que na trajetória do planejamento, este evoluiu e aperfeiçoou-se, incorporou novas metodologias e concepções para melhor enfrentar situações complexas e cenários diversificados, porém não perdeu a sua essência: a definição de um futuro desejado e de meios eficazes de alcançá-lo. (ROCHA, 1995).

1.1. Experiências de Planejamento pós Constituição Federal de 1988

Para a compreensão do atual estágio do processo de planejamento governamental no Brasil, torna-se relevante fazer uma breve retrospectiva de sua origem e evolução. Em que pese o Estado brasileiro, ao longo das últimas cinco ou seis décadas, ter optado pelo planejamento como ferramenta a ser utilizada para fomentar o processo de desenvolvimento econômico do País, e assim ter experimentado algumas experiências de planejamento, sobretudo entre os anos de 1940 e 1970, este foi relegado a um plano secundário na maior parte dos governos e mesmo atingindo algumas das metas propostas, pouco impactou na situação social da nação (ALMEIDA, 2004, p.3). O autor também enfatiza que:

Estruturadas mais frequentemente em torno de grandes objetivos econômicos e, em alguns casos, formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional (como a Sudene), essas experiências de planejamento governamental – das quais as mais conhecidas e ambiciosas foram, no auge do regime militar, os dois planos nacionais de desenvolvimento – conseguiram atingir algumas das metas propostas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação. O país tornou-se maduro do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico ao longo desses planos, mas, não obstante progressos setoriais, a sociedade permaneceu inaceitavelmente desigual, ou continuou a padecer de diversas iniquidades, em especial nos terrenos da educação, da saúde e das demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população (ALMEIDA, 2004, p.3).

Alguns Planos se destacam neste período, principalmente a partir da década de 1940, quando o planejamento assume o papel de ferramenta de gestão e instrumento de intervenção estatal, mesmo que de forma embrionária. Estes, geralmente foram concebidos com vistas ao atendimento de múltiplos propósitos, mas de modo especial e como já citado, o desenvolvimento econômico. Dentre os vários planos lançados a partir de então, podem ser destacados:

- Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) em 1947, onde se nota pela primeira vez a preocupação com a coordenação das ações por parte das diferentes esferas de governo. Foi a primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático. A educação não era contemplada neste Plano;

- Plano de Metas, considerado a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (1956), cuja prioridade foi direcionada para a energia e os transportes. Estabelecia 30 metas divididas em 5 setores: energia, transporte, alimentação, industrialização de base e educação para superação dos obstáculos estruturais da economia brasileira. A educação constituía a meta 30 – tinha o objetivo de intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento, ou seja: a educação, no planejamento, é vinculada ao desenvolvimento.

- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962), considerado a primeira tentativa de estabilização da crise dos anos 60, mas que não obteve êxitos. O Governo abandona o Plano de Metas e cria a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) para elaborar o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Foco: crescimento econômico, distribuição de renda e redução de desigualdades;

- Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, com a instauração do regime militar e nova ruptura político-institucional. Representou um esforço inédito de planejamento global. Durante sua implementação foi reativado o órgão do poder executivo encarregado do planejamento - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Institui o ciclo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), com os respectivos planos setoriais por áreas, como por exemplo os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs);

- I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1972 a 1974, era direcionado ao desenvolvimento econômico e objetivava colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nações desenvolvidas. Com foco na redução das disparidades regionais e a integração nacional, correspondeu a um período de grande crescimento econômico aliado a baixas taxas de inflação no País. Elaborado junto com o segundo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) foi considerado o primeiro passo para a integração dos planos e orçamentos. Correspondeu ao período do “milagre brasileiro”: crescimento econômico (PIB), estabilização da inflação, expansão da indústria, do emprego e do mercado interno, grande afluxo de capitais externos e substituição das importações. É lançado o I Plano Setorial de

Educação e Cultura (I PSEC 1972-1974) – tinha um caráter economicista, constituído por 10 programas e 21 projetos;

- II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1975 a 1979, considerado um exemplo de planejamento governamental bem sucedido apesar do contexto de dificuldades na época, impacto das crises do petróleo e monetária internacional – tensões econômicas em âmbito mundial, atingiu o auge de sua influência na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social. Tinha como principal objetivo o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno. Apesar de investir mais recursos em educação do que os governos anteriores, a administração de Geisel não conseguiu universalizar o ensino de primeiro grau, implantar em escala suficiente o ensino profissional no segundo grau e resolver as graves deficiências na qualidade da educação ministrada. É elaborado o II Plano Setorial de Educação e Cultura (II PSEC 1975-1979). Definiu os objetivos gerais e específicos para cada etapa e nível de educação e as respectivas ações estratégicas para o seu alcance: Sistema Educacional; Educação Física e Desportos; Cultura; e Modernização do MEC.;

- III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1980-1984, marcado pelo fim da era desenvolvimentista, apenas cumpriu a formalidade exigida pelo supracitado dispositivo legal, tendo sido, na prática, abandonado. A presença do Estado limitou-se aos setores considerados básicos para o processo de crescimento e desenvolvimento.

Tinha como objetivo a construção de uma sociedade desenvolvida, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor tempo possível. Para isso, estabelecia como metas prioritárias: crescimento de renda e do emprego; equilíbrio do balanço de pagamentos; controle da dívida externa; combate à inflação; e desenvolvimento de novas fontes de energia. Longe de alcançar este objetivo, o período foi marcado por grave crise econômica - dívida externa, inflação e desemprego.

Nesse Plano, convém ressaltar o III Plano Setorial de Educação e Cultura (III PSEC 1980-1985) que tinha como objetivo superar os desafios relativos a: redução das desigualdades sociais; crescimento demográfico; universalização da educação básica; eficiência do sistema escolar; desenvolvimento cultural; e flexibilidade regional e programática. Destaca-se como diretriz fundamental de ação, a integração das atividades do Ministério da Educação e Cultura com atividades correlatas de outros Ministérios, em sentido interministerial, intersetorial e interdisciplinar;

- I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República de 1985 a 1989, que inaugura um discurso enfatizando as preocupações sociais do planejamento, uma vez que se observava a continuidade do processo de esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo. Visava também a retomada do desenvolvimento do país com base no crescimento econômico, vasto plano de reformas e de combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego.

O I PND/NR não previa planos setoriais, uma vez que já os contemplava no próprio plano. No capítulo da Educação, estava previsto: universalizar o ensino de 1º grau; melhorar e ampliar o 2º grau; redimensionar as modalidades supletiva e especial de ensino; estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico; integrar a educação física e o desporto no processo educacional; utilizar recursos tecnológicos para fins educativos; e redefinir as competências institucionais no exercício dos encargos públicos constituem objetivos básicos das ações que integram as linhas programáticas de educação. (ALMEIDA, 2004, apud GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006, p. 35; PAULO, 2010, p.174; IPEA, 2011, p.184-186).

Ao fazer uma análise da evolução do planejamento governamental no Brasil desde os primeiros exercícios de planejamento, Paulo Roberto de Almeida, baseado no trabalho do professor de Economia, José Truda Palazzo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, traçou uma cronologia desse itinerário dividindo o período pós-1930 em quatro segmentos:

[...] a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional-desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90. (ALMEIDA, 2004, apud GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006, p.26-27).

Convém ainda destacar que os desequilíbrios macroeconômicos que marcaram as décadas de 80 e 90 resultaram no declínio da importância e no desuso gradativo da função planejamento no âmbito do setor público. Nesse período, predominava na agenda governamental, o debate acerca do combate inflacionário e a redefinição do papel do Estado. Somente a partir do controle da inflação e da estabilização econômica iniciados no final dos anos 90, com o Plano Real, é que a função planejamento começa a ser resgatada dentro de uma nova abordagem, alinhada às tendências internacionais, bem como adquirir importância como ferramenta de gestão com vistas a melhorar a qualidade da aplicação de recursos

públicos disponíveis e para estimular a participação da iniciativa privada em investimentos de interesse público (BRASIL, 2007).

Com relação a esse cenário, Jackson De Toni (2002) enfatiza que:

[...] as mudanças na realidade econômica e social, características do final dos anos setenta e oitenta que atingiram o padrão de organização capitalista e provocaram a reestruturação do Estado nacional tornaram o modelo tradicional de planejamento público obsoleto, seus paradigmas teóricos não respondiam mais às novas demandas da sociedade. O modelo de planejamento adotado pelo setor público não ficou ileso diante da crise do Estado e da falência da administração burocrática. No Brasil o novo modelo de planejamento envolveu centralmente uma nova articulação entre o planejamento, a elaboração do orçamento e uma concepção de gestão pública (foco nos resultados). A Constituição de 1988 elegeu o Plano Plurianual como forma privilegiada de planejamento público de médio prazo. (DE TONI, 2002, p. 16-17)

Cabe observar, que embora o resgate da função planejamento tenha começado a se materializar apenas ao final da década de 90, do ponto de vista do marco legal, esse movimento ressurgiu como instrumento para o desenvolvimento do País e tem início já com a Constituição Federal de 1988, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento do Governo Federal integrado ao orçamento. Formalmente, a concepção do Plano Plurianual envolve a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento (CAVALCANTE, 2007).

A CF/88 prevê e disciplina o planejamento governamental, ao estabelecer:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual (PPA);

II - as diretrizes orçamentárias (LDO);

III - os orçamentos anuais (LOA).

§ 1.º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2.º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 4.º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

(...)

§ 7.º Os orçamentos previstos no § 5.º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.
(BRASIL, 1988)

A partir desse marco, a legislação brasileira passa a destacar o planejamento como pressuposto de uma gestão fiscal responsável, exigindo que o gestor público planeje suas ações, de modo transparente, visando ao aumento da eficiência da ação governamental e ao alcance de resultados (BRASIL, 2007).

O PPA representa o conjunto de realizações e despesas governamentais previstas para um período de quatro anos. É papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos, traduzidos em metas, a fim de ocupar, portanto, a dimensão mais estratégica do planejamento de médio prazo. (SANTOS, 2011, p. 312).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente ao de sua elaboração e, entre outros, autoriza despesas que devem estar planejadas segundo programas, objetivos e metas do PPA no período de 12 meses (01 de janeiro a 31 de dezembro). A partir da LDO é elaborada a Lei Orçamentária Anual (LOA), responsável por estimar as receitas e definir os limites de despesas, relacionando-as a cada ação de governo.

Dessa forma, o PPA, a LDO e a LOA passam a atuar como instrumentos fundamentais para o processo de planejamento, orçamento e gestão do Estado Brasileiro. A intenção do governo era promover uma articulação entre o processo de planejamento e orçamentação, tradicionalmente dissociados. Mas em que pese a intenção do legislador em organizar estes três instrumentos de planejamento compatíveis, porém distintos, os mesmos ainda carecem de muita evolução para cumprirem com os objetivos para os quais foram criados. (SANTOS, 2011, p. 313).

A instituição do Plano Plurianual, mais conhecido por sua sigla PPA, denotava na época, pelo menos legalmente, uma maior preocupação com a questão do planejamento público, entretanto, a despeito da sua importância atribuída pela CF/1988, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o planejamento foi preterido por políticas de curto prazo. (CAVALCANTE, 2007, p.130). Além disso, apesar de ser lançado em um cenário de

redemocratização favorável, não ocorre a superação da concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e tecnocratas, pois esse:

foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica. (GARCIA, 2000, p. 8).

O PPA apresenta-se como um instrumento de planejamento da ação governamental de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal durante a sua vigência, que inicia no segundo ano de um mandato presidencial e se estende até o final do primeiro ano do mandato seguinte, como forma de evitar que políticas públicas sejam descontinuadas com base em critérios políticos.

Com relação ao prazo de vigência do PPA, Fernando Rezende pondera:

ainda que quatro anos fosse um prazo razoável, os procedimentos adotados tornam esse prazo ainda mais estreito. O tempo disponível para elaboração, discussão e aprovação do PPA é limitado, além de coincidir com a discussão do próprio orçamento no primeiro ano de um novo mandato presidencial. Terceiro, o horizonte temporal reduz-se ao longo de cada mandato, de tal forma que, na sua metade, ele é de apenas um ano. Quarto, com o esvaziamento do PPA, arranjos especiais são criados para garantir a implementação das prioridades de cada administração, o que reforça sua irrelevância. (REZENDE, 2010, p.35)

De modo geral, o PPA também é visto como um componente da política de descentralização do governo federal, já prevista na CF/1988. Nesse tocante, o autor acima citado pondera que:

A rigor, a mudança acarretou uma perda para o planejamento, pois ao invés de tratar de um plano nacional, o PPA, refletindo a descentralização do poder político que se seguiu à redemocratização do país, reduziu-se a um plano do governo federal, com cada estado, e também os municípios, cuidando da elaboração e execução de seus próprios PPAs, sem que houvesse sido instituído qualquer mecanismo para buscar uma maior articulação dos planos de cada ente da federação. Isso não significa que a reconstrução do planejamento depende de um maior grau de centralização do poder, mas sim de instrumentos que promovam a cooperação dos entes federados na implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento. (REZENDE, 2009, ANEXO 3, p.1)

Desde a sua institucionalização já foram elaborados seis Planos Plurianuais, os quais serão descritos em seguida:

- 1991-1995;
- 2000-2003: Plano Avança Brasil;
- 2004-2007: Plano Brasil um País de Todos;
- 2008-2011: Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade;
- 2012-2015: Plano Mais Brasil.

1.2. A evolução dos modelos e características dos Planos Plurianuais

1.2.1. PPA: 1991-1995

O PPA 1991-1995 foi o primeiro Plano elaborado em atendimento ao novo modelo de planejamento no Brasil estabelecido pela Constituição Federal, que determinava a obrigatoriedade dos Planos Plurianuais. Instituído pela Lei nº 8.173/1991 no governo do Presidente Collor, foi o único Plano Plurianual com vigência de cinco anos, 1991 a 1995. Tinha como ideologia a construção de um Estado moderno e eficiente, onde a educação era entendida como condição de desenvolvimento autossustentável para uma sociedade democrática, passando a ser planejada em função das metas definidas nos planos de desenvolvimento econômico.

Durante a elaboração desse Plano, o Brasil estava imerso em um cenário complexo, com grande instabilidade econômica e política, altos índices inflacionários e ebulição de diversas demandas sociais contidas durante o período autoritário, fatos estes que tornaram inviável qualquer planejamento de médio e longo prazos, fazendo com que esse PPA não tivesse o caráter de um plano, mas sim de consolidação de orçamentos, seguindo os moldes da legislação anterior, impedindo de ser considerado, também, um plano de desenvolvimento.

Foi concebido apenas para cumprir o preceito constitucional, ficando conhecido como uma peça burocrática, sem compromisso com o planejamento. Além disso, não foi elaborado tendo por base um projeto de governo claro e também não estabeleceu os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais. (PAGNUSSAT, 2007, p.40)

Nesta mesma direção, Garcia (2000) relata que este PPA, foi desenhado como um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) ampliado (em tempo e em tipos de despesas), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais.

Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam

programas com nomes pomposos e sem substancia. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realiza-las na prática. (GARCIA, 2000, p.13).

No que se referem às políticas sociais, estas eram percebidas como importantes condicionantes do desenvolvimento por assegurarem o progresso econômico e constituírem fator necessário à consolidação de um estado democrático no País. As ações do Governo deveriam pautar-se no propósito de eliminar as causas de baixa eficiência e eficácia das políticas sociais. Os dispêndios sociais eram excessivos, se cotejados com seus resultados. Os programas consomem muito dos recursos na sua própria administração, portanto, problemas de gerenciamento falho têm sido, também, uma constante. (BRASIL, 1991). E ainda,

Os efeitos das medidas são modestos e, muitas vezes, discutíveis quanto ao impacto efetivo na solução dos problemas. Os órgãos públicos têm atuado muitas vezes com base em diagnósticos falhos e em estatísticas descuradas, que levam a um dimensionamento impróprio dos programas. Caso notório tem sido o das estimativas de evasão escolar e da população da rede educacional, que induzem à mera construção ou ampliação de escolas, enquanto permanecem os problemas reais de repetência e lenta progressão ao longo das séries escolares. (BRASIL, 1991)

Com relação à educação, que revelava graves e insuperados problemas, demandando vigorosas soluções para tornar viável o projeto de desenvolvimento nacional almejado, era premente a adoção de uma política de recursos humanos diante da necessidade imperativa de o País melhorar suas condições de competitividade, fato este que requeria melhoria nos índices de desempenho educacional, bem como nos níveis de higiene da população. Ademais, sem melhor capacitação educacional, em todos os níveis, ficava inviável atingir o objetivo de maior autonomia científica e tecnológica para o País. (BRASIL, 1991).

Importa destacar que na década de 1990, argumentava-se em defesa da descentralização da política educacional, cuja trajetória ascendente partiu do Governo Collor que reivindicava a descentralização como medida imprescindível para alcançar a eficiência na prestação de serviços sociais. No entanto,

[...] apesar do discurso em favor da descentralização, na prática esse governo também se caracterizou pela continuidade de uma gestão marcadamente centralizadora, em consonância com o modelo de governos anteriores. Apesar da retórica participativa, ao se analisar a política educacional do período observa-se que os apelos descentralizadores ficaram apenas no plano discursivo. [...] somente durante a administração de Itamar Franco foram observados avanços práticos na operacionalização descentralizada das políticas públicas – e, em particular, dos programas educacionais, seja no financiamento de projetos, seja de assistência aos educandos. (CASTRO e DUARTE, 2008, p. 10).

Ainda segundo os autores Castro e Duarte, ocorre também neste período mudanças nos mecanismos de gestão, com destaque para:

[...] o estabelecimento de novos critérios para a transferência de recursos aos municípios e às escolas sob sua jurisdição. Entre esses novos critérios, salientam-se: a repartição dos recursos passa a ser feita proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino; e seu recebimento fica condicionado à implantação dos conselhos nos municípios. (CASTRO e DUARTE, 2008, p. 10)

As intenções de ordem educacional se materializam no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), divulgado em 1990, que passa a ser concebido como um documento orientador da política educacional no Brasil voltado à universalização do ensino e combate ao analfabetismo.

Ao mesmo tempo, o governo tenta elaborar instrumentos de planejamento da educação. Ocorre ainda, neste período, uma tentativa de retomada da definição da política educacional brasileira, marcada por dois momentos chaves: o debate para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos e a realização da Conferência Nacional de Educação para Todos.

Em termos concretos, as políticas traduziam-se pelo provimento de insumos educacionais, tais como: recursos humanos e materiais; manutenção da rede física; adoção de medidas para neutralizar a repetência e para garantir a permanência do aluno na escola; estabelecimento de conteúdos nacionais mínimos, enriquecidos por contribuições regionais e locais; implantação de um processo de avaliação permanente dos currículos e do desempenho da escola e dos alunos. Estas medidas, segundo o plano, constituiriam um investimento na qualidade do produto da ação educativa (Brasil/MEC, 1990b).

Entretanto, apesar de certa mobilização governamental em torno do setor educativo, os planos elaborados pouco impactaram no cenário nacional, tendo em vista a conturbada e descontínua administração nesse período.

Em síntese, na concepção deste PPA, o projeto educacional deveria contemplar os interesses da nação sob os seguintes balizamentos: Educação com equidade e eficiência; Educação com qualidade; e Educação para a modernidade. Para este intento, algumas diretrizes foram propostas para a área educacional, de acordo com a Lei nº 8.173/1991, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991-1995.

- i) alocação das transferências federais a Estados e Municípios, exclusivamente, para projetos de expansão ou melhoria de seus sistemas educacionais, cabendo àquelas entidades assegurar a respectiva manutenção;

- ii) apoio à descentralização administrativa e financeira dos sistemas, com democratização da gestão educacional e maior autonomia didático-pedagógica das escolas;
- iii) estabelecimento de padrões mínimos de qualidade no ensino, objetivando proporcionar efetivo nivelamento de oportunidades e atender as novas exigências do processo de modernização do país;
- iv) direcionamento da expansão física do sistema de ensino fundamental, limitada à correção dos focos de carência localizados;
- v) integração das ações voltadas para a infância, evitando duplicação de gastos e fragmentação de atividades;
- vi) adoção de medidas visando à superação dos níveis insatisfatórios de desempenho docente e de competência pedagógica, mediante reestruturação curricular, metodológica e organizacional dos processos de formação de educadores;
- vii) fortalecimento e expansão da educação tecnológica, com vistas a uma crescente articulação com as novas orientações da política industrial;
- viii) aperfeiçoamento e melhoria do desempenho da universidade pública, com avaliações periódicas das diferentes unidades do sistema; e
- ix) aprimoramento dos sistemas de pós-graduação, com efetiva integração entre as atividades de ensino e pesquisa.

Assim como as diretrizes, também foram traçados alguns objetivos e metas educacionais, conforme Quadro a seguir.

Quadro 1: Objetivos e Metas Educacionais no PPA 1991-1995.

PPA 1991-1995
Objetivos e Metas Educacionais
Universalização da educação básica de boa qualidade (criação de 2,4 milhões de vagas e redução dos turnos intermediários), mediante assistência técnica e financeira à expansão desse nível de ensino nos Estados e Municípios (principalmente em áreas carentes);
Expansão do atendimento à infância com a criação de 440 mil vagas na pré-escola, de forma integrada com o ensino fundamental;
Combate ao analfabetismo e à subescolarização na população adulta, por meio de programas integrados de preparação para o trabalho e para a plena cidadania;
Melhoria no rendimento escolar na pré-escola e no ensino fundamental, mediante oferta de programas de suplementação (fornecimento anual de merenda a 28,4 milhões de alunos e distribuição anual de 84 milhões de livros didáticos);
Ampliação do atendimento ao ensino técnico (construção de 181 escolas), bem como adequação da oferta à demanda do sistema produtivo;
Incentivo à formação, capacitação e valorização dos recursos humanos que atuavam na educação pré-escolar, no ensino fundamental e ensino médio e revitalização da escola normal (apoio a 621 escolas), com o propósito de recuperar a qualidade do ensino pela melhor qualificação do magistério;
Expansão do ensino especial para beneficiar cerca de 250 mil alunos/ano, proporcionando a sua integração do portador de deficiência ao sistema regular e disseminando recursos modernos de apoio educacional a essa clientela;

Desenvolvimento do ensino superior de graduação, democratização do acesso à universidade e estímulo ao seu aperfeiçoamento acadêmico e gerencial, com ênfase no apoio aos projetos das instituições federais de ensino voltados para a melhoria dos equipamentos (informática, principalmente) e dos laboratórios, para implantação de cursos noturnos, e para introdução de mecanismos periódicos de avaliação de desempenho;
Consolidação da pós-graduação mediante concessão de bolsas e assistência financeira aos programas, bem como maior articulação com o sistema produtivo; e
Desenvolvimento da pesquisa educacional voltada para melhoria da qualidade de ensino (execução de 350 projetos de pesquisa, anualmente).

Os principais subprogramas desse PPA, cujo órgão executor era o MEC, segundo a Lei nº 8.173/1991 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995, constam no próximo Quadro.

Quadro 2: Principais subprogramas sob execução do Ministério da Educação – PPA 1991-1995.

PPA 1991-1995
Principais subprogramas sob a execução do Ministério da Educação
Desenvolvimento Experimental: desenvolvimento de pesquisa educacional, visando a melhoria da qualidade do ensino;
Informação Científica e Tecnológica: divulgação de informações sobre avanços científicos e tecnológicos no setor;
Rádio Difusão: ampliação da oferta de instrumentos de formação educativa e cultural, mediante programas de rádio e TV;
Creche: melhoria da qualidade do atendimento educacional em creche;
Ensino Regular: ampliação do acesso a educação fundamental;
Educação Pré-Escolar: expansão do atendimento em educação pré-escolar;
Formação para o setor primário: fortalecimento do ensino técnico agrícola;
Formação para o setor secundário: fortalecimento do ensino técnico;
Ensino Polivalente: ampliação da oferta de ensino técnico;
Ensino de Graduação: desenvolvimento do ensino superior de graduação;
Ensino de Pós-Graduação: desenvolvimento do ensino superior de pós-graduação;
Cursos de Suplência: combate ao analfabetismo e a subescolarização da população jovem e adulta;
Treinamento de Recursos Humanos: apoio a formação e capacitação dos recursos humanos que atuam no ensino pré-escolar, fundamental e médio;
Livro Didático: suplementação de livros didáticos no ensino fundamental;
Material de apoio pedagógico: suplementação de material de apoio pedagógico, no ensino fundamental;

Educação Compensatória: atendimento educacional aos portadores de necessidades especiais;
Alimentação e Nutrição: suplementação de alimentação a alunos da pré-escola e do ensino fundamental;
Assistência Médica e Sanitária: oferta de programas de saúde a alunos do ensino fundamental.

Convém ainda ressaltar que, durante os governos dos presidentes Collor e Itamar (1990 a 1994) a pasta do planejamento tinha o *status* de secretaria vinculada à Presidência da República, vindo a readquirir o grau de Ministério sob o governo do presidente Cardoso, em 1995. Neste período tornaram-se frequentes os atritos entre a pasta do Planejamento e a da Fazenda. Outro fato que também merece no período deste PPA, foi o lançamento do Plano Real, no governo de Itamar Franco em 1994, propiciando, finalmente, estabilidade econômica e condições para a retomada do planejamento governamental.

1.2.2. PPA 1996-1999: Investir para crescer - Programa Brasil em Ação

Elaborado no primeiro mandato de Presidente Fernando Henrique Cardoso, num contexto de recuperação da estabilidade econômica possibilitada pelo Plano Real a partir de 1994, da instituição de um Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e de um sistema de gestão pública orientada para resultados, neste PPA percebe-se uma relativa valorização do planejamento governamental. Tendo surgido da necessidade de se criar condições para a realização de investimentos básicos para o desenvolvimento integrado do País (BRASIL, 1196), durante sua elaboração foi apresentado um mapeamento das demandas e oportunidades, a fim de orientar os diversos agentes econômicos e estabelecer uma sinergia de esforços para o cumprimento de metas.

A implementação desse PPA, condicionada inicialmente ao sucesso do Plano Real, depara-se com uma sequência de eventos que a ele se sucederam, deixando claro que a recuperação do planejamento não dependia apenas da estabilidade da moeda, mesmo com a percepção de uma sensível melhora no papel do planejamento, que passa a ser visto como instrumento de gestão estratégica, alinhando-se à filosofia da reforma gerencial. A atuação governamental era orientada para a redução das desigualdades sociais e aprimoramento dos mecanismos de descentralização das ações.

O PPA 1996-1999 introduz na administração pública modernas práticas de administração, de forma que o planejamento passasse a constituir processo permanente, que não se esgotasse na elaboração do Plano.

Segundo Rosa Nader (2005),

Durante a vigência do PPA 1996-1999, foi realizada a primeira experiência de gerenciamento por projetos, e que introduziu novos conceitos no planejamento federal: a) estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, referências georreferenciadas para integrar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento; b) os empreendimentos estruturantes, com impacto para as mudanças desejadas e efeito multiplicador de novos investimentos, e c) o gerenciamento intensivo para alcançar resultados. (NADER, 2005, p.5)

Este PPA foi estruturado a partir de ações a cargo da administração pública federal e a maior parte das diretrizes, objetivos e metas foram destacadas de forma genérica e abrangente, o que possibilitava dar cobertura a qualquer ação, sem a clara definição das grandes prioridades que norteariam as ações do setor público. Em função dessa situação, seis meses após a instituição deste PPA, ocorre o lançamento de um novo modelo de planejamento por meio do “Brasil em Ação”, que vigorou de 1997 a 1999. Este agrupava alguns projetos prioritários, considerados de maior impacto no desenvolvimento social e econômico do País, que receberam tratamento especial na gestão orçamentária e financeira. Na opinião de Garcia (2000) a criação deste programa evidenciava o não comprometimento deste Governo com o PPA 1996-1999.

Há de se destacar que a primeira administração de Fernando Henrique Cardoso foi marcada por reformas tanto no âmbito do Estado (reformas administrativa, da previdência social), como no ambiente regulatório de vários setores da economia, infraestrutura e comunicações.

Esse cenário contribuiu para que o foco das atenções permanecesse dirigido para o curto prazo, com a centralização do comando sobre as decisões de política econômica no Ministério da Fazenda, de modo que a fugaz tentativa de programar o ciclo orçamentário tal como previsto na Constituição de 1988 foi logo abandonada e as reformas estruturais assumiram prioridade na agenda governamental.

Na reforma administrativa, duas mudanças em particular contribuíram para o desmonte do aparato que suportava o planejamento governamental: a reunião de Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio no Ministério da Economia, e a de Transportes, Energia e Comunicações no Ministério da Infraestrutura. Como sucede em fusões e aquisições de empresas privadas

com culturas distintas, a fusão ministerial trouxe prejuízo para todas as atividades que até então viviam em universos distintos. (REZENDE, 2009, p. 12).

Outra mudança ocorre no Ministério da Educação para que este se adaptasse às novas tarefas e às novas realidades. Ao final de 1988, as Delegacias do Ministério da Educação e do Desporto nos Estados, conhecidas mais informalmente como DEMECs, são extintas, ficando somente a do Rio de Janeiro e a de São Paulo, extintas recentemente.

[...] os novos dispositivos constitucionais retiraram do governo federal não apenas o controle sobre uma parcela significativa dos recursos financeiros, mas também a capacidade que ele detinha para definir as políticas e os programas e articular as ações que ficavam a cargo de estados e municípios, uma vez que a descentralização então promovida não foi acompanhada da criação de instituições e instrumentos necessários para assegurar a cooperação na Federação. (REZENDE, 2009, p.11)

Portanto, com a fragilidade do pacto federativo, principalmente naquele período, e a ausência de uma regulamentação da ação dos entes federados sob a ótica da cooperação e colaboração, como previsto na CF/1988, com a extinção destas Delegacias, o discurso dos municípios era de que “eles haviam ficado órfãos”. Algumas das ações das Delegacias foram transferidas para as universidades, entretanto o perfil destas vai de encontro às competências necessárias para desenvolver as atribuições daquelas instituições. No Governo Fernando Henrique Cardoso,

[...] as alterações, reiteradamente anunciadas como necessárias, são efetivadas e a descentralização se aprofunda. Houve então a continuidade do debate que já entrara em pauta desde o início da década, e a sequência de algumas experiências pioneiras em direção à descentralização da gestão dos programas implementados no governo anterior. A partir de 1995, o incremento à descentralização deveu-se principalmente à implementação do Fundef, cuja política permitiu avançar rumo à municipalização da educação. Nesse sentido, reduziu-se a centralização – tal como tradicionalmente entendida, em que o poder central mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, da formulação à execução. (CASTRO e DUARTE, 2008, p.10)

A partir de 1998, o Governo Federal altera consideravelmente o marco conceitual e metodológico para a elaboração e gestão do PPA, buscando imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. As mudanças foram de diversas ordens e recaíram sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informações² e os controles da administração pública. Para

² Merece destaque o desenvolvimento do sistema de informações gerenciais (SIG), que propiciava o compartilhamento de informações entre os diversos responsáveis pela execução do projeto, permitindo a identificação de eventuais dificuldades e restrições, a fim de viabilizar com rapidez os ajustes necessários na condução dos mesmos.

que as mudanças não se restringissem apenas aos aspectos formais, mantendo intocados os conteúdos e as mesmas práticas já ultrapassadas, foi implantado um sistema de monitoramento e avaliação permanente.

O Programa passa a atuar como módulo integrador do plano com o orçamento e ocorre a instituição da figura do gerente para os 42 projetos estratégicos selecionados nas áreas de infraestrutura econômica e desenvolvimento social, implantados em regime de gerenciamento intensivo. Este procedimento acabou por orientar algumas das mudanças promovidas no Plano seguinte, o PPA 2000-2003. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico (GARCIA, 2000).

Entretanto, segundo este mesmo autor,

o reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão-somente um OIP expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (GARCIA, 2000, p. 15).

No PPA 1996-1999 não se chegou a uma revisão geral do planejamento, mas estabeleceu-se para o Brasil em Ação uma nova abordagem gerencial, que vai servir de base para a revisão posterior de todo o modelo de planejamento.

Segundo Rezende (2010, p.16) durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso eram grandes as expectativas de que o planejamento viesse a ocupar um lugar de destaque na administração pública, tendo em vista, principalmente, o sucesso do plano de estabilização monetária e de a Pasta do Planejamento ter readquirido o *status* de um Ministério encarregado do Planejamento e do Orçamento (MPO), ficando o clima propício para a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento e a definição do papel a ser desempenhado pelo Estado com vistas à sua implementação.

Com efeito, a nova Administração tomou a sério a tarefa de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996-1999, o qual se apoiou em estudos e projeções macroeconômicas e propunha implementar as seguintes estratégias: Construção de um Estado Moderno e Eficiente; Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais; e Inserção Competitiva e Modernização Produtiva. Entretanto, o sucesso alcançado pelo Plano Real no que toca à inflação é amplamente reconhecido, mas a sequência de eventos que a ele se

sucederam deixou claro que a recuperação do planejamento não dependia apenas da estabilidade da moeda. [...] A rigor, a sequência de crises que assolaram os primeiros anos desse mandato presidencial contribuiu para que o foco das atenções permanecesse dirigido para o curto prazo, com a centralização do comando sobre as decisões de política econômica no Ministério da Fazenda, de modo que a fugaz tentativa de implementar o ciclo orçamentário tal como previsto na Constituição de 1988 foi logo abandonada e as reformas estruturais assumiram prioridade na agenda governamental. (REZENDE, 2010, p.16)

Rosa Nader destaca que neste período foram adotadas duas iniciativas relevantes no âmbito da reforma do Estado: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 200, que vai permitir um planejamento fiscal, de médio prazo, de grande importância para a orientação do gasto futuro; e a decisão de adotar o PPA 2000-2003 como projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, instrumento de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento. “Fazer mais com menos” foi o mote da época. (NADER, 2005, p.3)

Na opinião de Mafra, o PPA 1996-1999,

[...] trazia as estratégias, diretrizes e os objetivos para a ação do governo que, entretanto, não foram traduzidos em dados financeiros. Introduziu a concepção de eixos nacionais de desenvolvimento, que procurava traçar uma estratégia de desenvolvimento que possibilitasse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais do País, levando em conta a sua geografia econômica e o fluxo dos bens e serviços. As ações consideradas estratégicas fora agrupadas no Plano “Brasil em Ação” e passaram a ser implantadas em regime de gerenciamento intensivo. (MAFRA, 2007, p.30).

No PPA 1996-1999 a educação foi considerada uma das cinco prioridades de governo e algumas medidas implementadas no campo educacional merecem destaque neste período: a Emenda Constitucional n.º 14 que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias³. Em seguida, são aprovadas as Leis n.º 9.394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a Lei n.º 9.424 que estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), considerado o divisor de águas para a educação brasileira neste período. Nesse período, o processo de descentralização da Educação foi assumido e efetivado no Brasil, principalmente

³ De forma resumida esta Emenda visa: permitir a intervenção da União nos Estados quando estes não aplicarem o valor mínimo exigido por lei à educação; rever o dever do Estado na oferta de ensino fundamental para os que não tiverem idade própria e de ensino médio; definir as responsabilidades das esferas do Poder Público em relação à oferta de ensino; detalhar os recursos aplicados à União na erradicação do analfabetismo e manutenção do ensino fundamental; e prever a criação de um fundo para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério.

no processo de municipalização da educação. ocorre de forma mais efetiva foram assumidas e efetivadas no Brasil.

Para Vieira e Farias (2007, p. 305-306), com tais instrumentos em mãos, o governo federal assume a definição da política educacional. O controle do sistema escolar passa a ser feito por meio de uma política de avaliação para todos os níveis de ensino. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é ampliado e cria-se o Exame Nacional de Cursos (Provão) e, a partir de 1998, temos o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Para a área da Educação foram definidos vários objetivos na Lei nº 9.276/1996, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996-1999. Destes, os principais encontram-se discriminados no Quadro abaixo.

Quadro 3: Principais objetivos para a Educação – PPA 1996-1999.

PPA 1996-1999
Principais objetivos para a Educação
Melhoria da qualidade de atendimento educacional às crianças de pré-escolar (0 a 6 anos) e do ensino fundamental, bem como a jovens e adultos que não concluíram este nível de ensino;
Garantia de melhores condições educacionais aos alunos do ensino fundamental da Região Nordeste;
Elaboração de conteúdos curriculares adequados para o ensino fundamental;
Elaboração do guia nacional do livro didático, de forma a orientar adequadamente os professores;
Aprimoramento dos mecanismos de produção e distribuição de material didático para professores das escolas públicas;
Distribuição gratuita de material didático e pedagógico aos alunos carentes e, a preço de custo, aos demais alunos da rede pública;
Melhoria da gestão da escola pública, através da transferência direta de recursos financeiros;
Implantação de política de valorização do magistério do ensino fundamental, incluindo planos de carreira e salário;
Elaboração de planos de carreira do magistério público nos Estados e municípios;
Desenvolvimento de estudos e procedimentos metodológicos de avaliação que contribuam para a melhoria dos padrões de ensino, pesquisa, extensão e processos de gestão;
Aprimoramento do sistema integrado de informações educacionais;
Implantação de laboratórios de informática nas escolas públicas de 1º e 2º graus;
Criação de incentivos para possibilitar aos professores do ensino básico a formação de biblioteca pessoal com títulos de alto nível, a custo reduzido;
Garantia da socialização do saber, através da tele-educação;

PPA 1996-1999
Principais objetivos para a Educação
Extensão aos alunos carentes de oportunidade de acesso e permanência no ensino superior, através da concessão de "crédito educativo";
Ampliação das oportunidades de frequência escolar, pelo fornecimento de transporte para estudantes;
Garantia de suplementação alimentar adequado ao aluno da rede pública de ensino fundamental, visando seu desenvolvimento físico e melhor aproveitamento escolar;
Implantação de bibliotecas nas escolas públicas;
Desenvolvimento de ações preventivas e curativas na área de saúde escolar;
Promoção do aprimoramento científico e tecnológico dos profissionais de nível superior, apoiando as instituições que mantêm cursos de pós-graduação; e
Fortalecimento do ensino nas áreas rurais.

Destaca-se também que neste período alguns programas federais foram ampliados, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). São ainda criados: o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa TV Escola, o Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO) e o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO). De modo geral, observa-se um significativo avanço da educação nacional neste período, demonstrado na melhora dos índices de oferta de ensino.

Como contribuição deste PPA, na opinião de Garces e Silveira,

O PPA 1996-1999 introduziu o conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento como unidade de programação territorial e de empreendimento estruturante. O enfoque espacial inovador dos Eixos de Integração ampliou os horizontes de planejamento, introduzindo a visão estratégica de longo prazo e a identificação dos investimentos públicos e privados, para induzir o desenvolvimento em cada região (GARCES e SILVEIRA, 2002, p.18)

Somente ao final de 1998, mediante a publicação do Decreto nº 2.829, foram estabelecidas as normas para a elaboração e gestão do plano plurianual e dos orçamentos da União. De acordo com estas normas, toda a ação finalística de governo deve ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período de vigência do plano. Desta forma, o *programa* passa a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento (IPEA, 2008, p.10).

Com base neste Decreto, em 1998 o Congresso Nacional aprovava o primeiro Plano Plurianual elaborado em novas bases conceituais e metodológicas, determinando que se proceda, anualmente, à avaliação global do plano e de cada um dos programas que o integram. Criavam-se, assim, espaços para avanços no campo do planejamento governamental, contudo, a incipiente coordenação do processo de formulação de programas do Plano, aliada a uma insuficiente capacitação dos responsáveis nos órgãos setoriais, comprometeram a implementação dessa mudança.

As evidências de fragilidades no atual modelo de concepção do plano plurianual têm origem com os dois primeiros planos plurianuais. Para situar adequadamente a origem dessas fragilidades, faz-se necessário um breve retrospecto.

Nos anos 1990, os dois primeiros PPAs elaborados após o advento da Constituição de 1988 limitaram-se a cumprir com a formalidade legal, na medida em que não dispuseram do embasamento teórico e metodológico apropriado para orientar a formulação de um documento compatível com a ideia de planejamento de médio prazo. [...] foram desenhados como algo não muito diferente do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) – instrumento criado pela Lei nº 4.320/1964. Neste sentido, os PPAs da década de 1990 figuram mais como OPIs ampliados em tempo e em tipos de despesa do que propriamente como planos de governo. (IPEA, 2008, p.10).

Outra mudança que contribuiu para a destruição do sistema de planejamento nesse período foi a absorção pelas secretarias de administração de alguns ministérios setoriais das respectivas atividades de planejamento e orçamento, perdendo assim, perda de importância na hierarquia da organização pública, uma vez que passam a se envolver mais em atividades burocráticas do que em funções típicas de planejamento. Essa mudança marcou o início do processo de esvaziamento de algumas setoriais de planejamento, cuja importância para o desempenho do planejamento governamental, na década de 1970, foi olvidado. (IPEA, 2010, p.22)

1.2.3. PPA 2000-2003: Plano Avança Brasil

A partir de 2000, o resultado do acúmulo das experiências de planejamento anteriores e as grandes transformações econômicas, sociais e tecnológicas pelas quais o mundo passava, levaram o Estado a reavaliar sua maneira de planejar. O governo federal iniciou um conjunto de mudanças para tornar o PPA 2000-2003 mais efetivo e gerencial como instrumento de planejamento estratégico de governo. O programa de governo proposto nas eleições de 1998 vai servir como orientação estratégica neste PPA que é composto por 365 programas. A

perspectiva de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁴, adotada neste Plano, norteiam a organização espacial das ações e a seleção de empreendimentos estruturantes, que aportam ao Plano Plurianual a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional. (BRASIL, 2000)

Diversas alterações foram realizadas no modelo de gestão dos recursos públicos, destacando-se a adoção de uma nova metodologia de planejamento.

A meta é construir um novo modelo de desenvolvimento voltado para o atendimento das necessidades básicas do cidadão e para a melhor distribuição dos frutos do crescimento econômico entre os brasileiros. Para atingir a meta, o governo federal elaborou um conjunto de diretrizes estratégicas, que nortearão as ações governamentais no período 2000 - 2003: Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; e Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos. (BRASIL, 2000)

Segundo Garces e Silveira (2002, p.1), a elaboração deste PPA estava fundamentada legalmente por meio do Decreto nº. 2.829, de outubro de 1998, o qual determinava que o programa seria a forma básica de integração entre plano e orçamentos. Fixava também os princípios de gerenciamento dos programas e do plano, criando a figura do gerente de programa, fixando suas principais responsabilidades e criando, ainda, a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

Com efeito, o PPA 2000 -2003, que assumia marca de fantasia de Avança Brasil, destacava entre seus objetivos a necessidade de racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, tendo em conta um cenário de restrições ao seu financiamento, mediante a implantação de um sistema de gestão pública orientada para resultados que contribuísse para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos e a legitimidade das ações do governo perante a sociedade civil (REZENDE, 2010, p. 28)

Para cada programa foi definido um objetivo, público alvo, metas, indicadores capazes de mensurar os avanços conquistados e os recursos financeiros correspondentes. Portanto, essas novas orientações conferiram especial ênfase às dimensões da gestão e da avaliação e, para tanto, cada programa do plano deveria ser dotado de um modelo de gerenciamento com unidade responsável, sistemas de informações gerenciais e gerente de programa designado pelo ministro pertinente, com a atribuição de ser responsável pela sua implementação. O

⁴ O Estudo dos Eixos acionais de Integração e Desenvolvimento é uma radiografia dos grandes problemas nacionais e das imensas oportunidades que o País oferece. Ao esquadrihar o território nacional, levantar as realidades regionais e identificar potencialidades e obstáculos ao crescimento, tornou possível compreender melhor o Brasil e definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social.

programa passa a ser considerado o elo, o elemento integrador entre planejamento, orçamento e gestão das políticas.

Com relação ao PPA 2000-2003, para Ricardo Volpe (2002) este Plano representou um marco na evolução do processo de planejamento e orçamento brasileiro, tendo em vista que o PPA como instrumento de diagnóstico da realidade e das potencialidades do Brasil foi executado com refino técnico, gerando grandes expectativas em termos de resultados da integração planos e orçamento durante os anos subsequentes de execução orçamentária (VOLPE, 2002 - parte 2).

O autor Garcia (2000) comentava na época que apesar de a reorganização do planejamento público federal estar no início, não chega a ser temerário afirmar que houve significativos avanços, pois este é bastante superior ao que se praticava até então e aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos melhor organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos, entretanto, o mesmo autor enfatiza que:

Longe está da implantação de um sistema de planejamento pleno, apropriado à complexidade do processo de governar nas sociedades democráticas; de um sistema de planejamento que tenha superado o economicismo, que incorpore o cálculo político, que disponha de um sistema de direção estratégica. (Garcia, 2000, p.40).

Para Fernando Rezende (2010, p.18),

A incapacidade de a proposta do PPA contribuir para a recuperação de um planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo dos desafios do desenvolvimento brasileiro deve-se ao período de anos por ele abrangido (quatro anos é um prazo muito curto) e a uma rígida interpretação da regra constitucional que acaba invertendo a lógica do planejamento. Ao estipular que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar contemplado no PPA, essa regra faz com que o plano seja elaborado de modo a abrigar qualquer demanda surgida por ocasião da elaboração dos orçamentos anuais e, isso não ocorrendo, ele seja revisado, a fim de acomodar novas prioridades orçamentárias. Com isso a visão estratégica se perde e é o plano que se ajusta ao orçamento ao invés do que seria de se esperar.

Ressalte-se que o fato de ter sido elaborado num momento qualitativamente diferenciado, com a recuperação da estabilidade da moeda e o processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real, formou-se o entendimento de que se impunha um choque gerencial na administração pública brasileira, levando à decisão de transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados. Dessa

forma, o PPA 2000-2003, ao utilizar técnicas mais potentes e modernas de planejamento estratégico no setor público, introduz mudanças de grande impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública, o que representou um grande diferencial em relação aos Planos Plurianuais que o antecederam. As suas experiências com a implementação e a avaliação criaram, por sua vez, o conhecimento e as oportunidades para novos aperfeiçoamentos. (GARCES e SILVEIRA, 2002, p.18)

Na opinião de Garces e Silveira (2002, p.3),

As inovações gerenciais, introduzidas pelo PPA 2000-2003, decorrem da evolução de uma experiência-piloto de gerenciamento, executada entre 1996 e 1999. Ainda, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa Brasil em Ação, com a finalidade de administrar um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos, distribuídos nas áreas social e de infraestrutura, no valor total de US\$ 28 bilhões, dos quais apenas 16,5% eram recursos do orçamento da União. Pela primeira vez, foram empregados os gerentes de empreendimento, o sistema de informações gerenciais, o controle de fluxo financeiro e a gestão de restrições. O êxito dessa experiência foi determinante para que o governo tomasse a decisão de adotar esses princípios para todas as ações do Governo Federal.

O PPA 2000-2003 é considerado um marco na organização da ação estatal ao estabelecer o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão na opinião de PAULO (2010, p.175). O conceito de planejamento adotado pelo PPA 2000-2003 vai além da sua função clássica de formular planos. Incorpora, também, como essencial, o gerenciamento dos programas e do plano. (GARCES e SILVEIRA, 2002, p.8)

O Programa neste PPA foi concebido e estruturado para garantir a perfeita compatibilidade entre o Plano Plurianual e os Orçamentos da União, possibilitando a oferta dos bens e serviços públicos requeridos pela sociedade com menores custos e assim, tornar mais eficaz a aplicação dos recursos públicos, condicionante estratégico para o apregoado ajuste fiscal. Entretanto, o aumento da eficiência e da eficácia na administração federal estava condicionado à prática, pelos órgãos públicos, dos princípios do novo modelo de gestão empreendedora (BRASIL, 2007)

Entretanto, o aprofundamento da integração entre plano, orçamento e gestão, que ficaram marcantes a partir de 2000, foi aos poucos gerando consequências não previstas, acabando por comprometer o desenho dos Planos Plurianuais.

Esta implicou a não diferenciação entre o plano – que deve ser seletivo nas ações que o integram, dado que expressa prioridades políticas – e o orçamento – que é abrangente por abarcar o conjunto das ações de governo. Apesar da necessária correspondência dos programas do primeiro no segundo, o mesmo não deveria ocorrer no sentido inverso. Afora este aspecto, a integração plano/orçamento, ao ser aplicada no nível mais desagregado das ações, resultou em prejuízo da transparência na alocação de recursos e do controle social. Isto porque a lógica da elaboração orçamentária dominou a concepção das ações do PPA, muitas delas amplas e genéricas o suficiente para abarcar várias das ações efetivas dos órgãos setoriais e, dessa forma, evitar o engessamento orçamentário na sua execução – tal mecanismo ficou conhecido como “ações guarda-chuva”. Com isto, os programas e ações do PPA deixam de ser a referência ao processo de planejamento interno dos órgãos da administração pública, sendo encampados mais como uma extensão do processo orçamentário, e percebidos, em alguns casos, como um entrave burocrático a um planejamento mais racional e flexível. (IPEA,2008, p.11)

Por meio da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 que aprova este PPA, a experiência de avaliação no âmbito do governo federal é introduzida de forma sistêmica e ganha centralidade. No seu artigo 6º havia a determinação de que a avaliação do Plano Plurianual fosse realizada anualmente [...] “é parte fundamental do modelo de gestão do PPA e tem como objetivo contribuir para análise quanto aos resultados e as suas contribuições para o alcance dos Objetivos Setoriais e de Governo, como um meio do aperfeiçoamento contínuo da gestão de programas que proporciona maior eficácia na alocação de recursos no PPA e nos orçamentos da União” (BRASIL, 2011)

A implantação da metodologia de gestão do PPA 2000-2003 é outro fato relevante, esta introduziu na administração pública brasileira, de forma institucionalizada, um ciclo de gestão que inclui as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação, e revisão dos programas e do plano plurianual. (NADER, 2005, p. 3)

Nesta mesma linha de entendimento, Fernando Rezende (2010) destaca na proposta do PPA 2000-2003, a preocupação com a avaliação dos resultados das ações nele contempladas. Citando Calmon e Gusso (2003), ressalta a análise que estes autores fazem da experiência de avaliação conduzida nesse período, onde reconhecem alguns aspectos positivos, tais como:

a geração de informações úteis para as revisões anuais desses planos, a contribuição que deram para melhorar a transparência das ações do governo e o destaque que concederam à importância da atividade de avaliação. Reconhecem, entretanto, que sua contribuição para a melhoria da gestão pública deixou muito a desejar. (REZENDE, 2010, p.18)

Sintetizando, dentre as principais contribuições do PPA 2000-2003, podemos destacar:

- i - a instituição de um modelo de gerenciamento de programas que atribuía responsabilidades e orientava os esforços das equipes na execução dos programas, desenvolvimento de um sistema informatizado;
- ii - o desenvolvimento de um o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), que promoveu a construção de uma rede de informações de planejamento e gestão, diminuindo a distância imposta pelo excesso de formalismo burocrático, reduzindo os custos e acelerando o alcance de resultados;
- iii - instituição de avaliação anual do PPA.

Os artigos 5º, 6º e 7º do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e o artigo 6º da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 constituem os marcos legais para a instituição da avaliação anual dos Planos Plurianuais, com o objetivo de melhorar a concepção e a gestão dos programas integrantes do Plano e dos orçamentos da União. A coordenação ficou a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com os demais ministérios. Seu produto final é o Relatório Anual de Avaliação, encaminhado anualmente ao Congresso Nacional.

Com relação à educação, dentre os macro objetivos estabelecidos para o PPA 2000-2003, dois estavam relacionados a esta pasta: elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional (a educação e a qualificação profissional tornaram-se fundamentais para a redução das desigualdades sociais e o aumento da competitividade da economia nacional); e ofertar escola de qualidade para todos (uma sociedade democrática e avançada não pode consolidar-se sem um ensino fundamental de qualidade que atinja todas as crianças em idade escolar).

Dentre os programas que faziam parte do Avança Brasil, 54 deles foram selecionados como Programas Estratégicos por terem objetivos fundamentais para o desenvolvimento equitativo e sustentável. Os Programas abordavam temas sociais e econômicos como saúde, educação, saneamento, habitação, agricultura, indústria, turismo, inovação e infraestrutura. As ações e resultados dos Programas Estratégicos foram acompanhados cuidadosamente e com caráter prioritário. Destes 54 Programas Estratégicos, os cinco primeiros eram da área da Educação, conforme detalhados abaixo:

Programa Toda Criança na Escola - com o objetivo de promover a universalização do Ensino Fundamental, assegurando equidade nas condições de acesso, permanência e êxito do aluno, na faixa etária de sete a quatorze anos, o Programa Toda Criança na Escola promoveu

ações voltadas à estruturação do ambiente escolar, no sentido de proporcionar meios para que o processo ensino-aprendizagem desenvolvesse com a maior qualidade possível.

Programa Educação de Jovens e Adultos – tinha como público alvo deste os jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental, ou não o concluíram na idade própria. Objetiva, além de reduzir o analfabetismo, diminuir o atraso escolar. Organizações não governamentais (ONGs) e a iniciativa privada tinha participação neste Programa.

Programa Desenvolvimento do Ensino Médio – objetivava aumentar a oferta de vagas e melhorar sua qualidade, orientando os sistemas de ensino quanto a expansão da rede escolar e quanto a elaboração de currículos que contemplem uma base nacional comum e uma parte diversificada para atender às diferenças regionais.

Programa Escola de Qualidade para Todos – contemplava as três esferas – nacional, estadual, municipal – para reduzir as disparidades regionais no ensino fundamental, e melhorar, como o nome diz, sua qualidade. Entre outros objetivos, previa o apoio à capacitação de professores e à introdução de novas tecnologias nas escolas.

Programa Desenvolvimento da Educação Profissional – tinha como objetivo aumentar a oferta de vagas e melhorar sua qualidade, orientando os sistemas de ensino quanto a expansão da rede escolar e quanto a elaboração de currículos que contemplem uma base nacional comum e uma parte diversificada para atender às diferenças regionais.

Convém destacar que no PPA 2000-2003, as ações voltadas para a Pré-Escola e executadas pelo Ministério da Educação estavam inseridas no Programa Atenção à Criança, coordenado pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social. Esse Programa, de caráter estritamente assistencial, não atendia as determinações da LDB/96 que estabelece a educação infantil como parte de um processo educacional e não assistencial. Apenas em 2004, com a aprovação do PPA 2004-2007, é que esse pressuposto foi incorporado às políticas educacionais do Governo Federal, por meio do Programa Educação na Primeira Infância.

1.2.4. PPA 2004-2007 – Brasil, um País de Todos – Participação e inclusão.

O PPA 2004-2007 foi elaborado com base nos mesmos conceitos e fundamentos metodológicos do “Avança Brasil” e apoia-se sobre uma série de elementos que visam aperfeiçoar e democratizar o processo de decisão, implementação e gestão da alocação de recursos públicos, de modo a assegurar o alcance dos objetivos centrais da orientação

estratégica do Governo. O primeiro deles é a organização do Plano de acordo com a visão de estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

Foi mantido o modelo de gestão, tendo o Programa como unidade de gestão voltada para resultados e atuando como elementos integrador do processo, como também mantém o sistema de informações já utilizado, o SIGPlan. A sua formulação teve por metodologia um modelo de transversalidade dos programas, onde cada programa tinha na sua composição ações de diferentes órgãos de determinado ministério, setorial, podendo também envolver ações de outros ministérios que visassem o enfrentamento de problema similar. Os temas transversais mereceram um tratamento diferenciado neste PPA.

Surge balizado pela necessidade de retomada do crescimento, com geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social. Fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento, torna-se a essência deste PPA. Para isso,

programas sociais e de construção da cidadania são absolutamente necessários para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil, da discriminação racial, da mulher, e das minorias, para garantir o acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde, educação e cultura, e a condições dignas de moradia e transporte. Mas são insuficientes, porque o ataque apropriado à exclusão social e à má distribuição da renda exige também crescimento sustentado, com a geração de riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do País. (BRASIL, 2003, p.14)

A partir do levantamento dos principais problemas a serem enfrentados, tais como a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras, dentre outros, o PPA 2004-2007 adota como objetivo inaugurar uma estratégia de longo prazo voltada para:

a inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2003, p.15)

Este PPA inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além da sua vigência, 2007, o qual se destinava,

a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira, mediante um processo de crescimento pela expansão do mercado de

consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia [...] O Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer por essa estratégia, devido ao tamanho de seu mercado consumidor potencial (BRASIL, 2003; p.17)

Para a efetivação desta estratégia, as políticas, os programas e as ações distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática, as quais se articulam em torno de três megaobjetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Estes megaobjetivos se desdobram em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcam aproximadamente 4.300 ações. (BRASIL, 2003, p.19)

Na opinião de Rezende (2010, p. 29), o elevado número de objetivos, programas e ações desse PPA expressam uma ambição que vai de encontro às condições efetivas para sua implementação, tanto pela limitação financeira, como também pelo desmantelamento de todo o aparato que sustentava o planejamento do passado.

Ainda segundo o autor,

Todo esse conjunto deveria contribuir para a geração de um círculo virtuoso de crescimento que, a médio e longo prazo, seria alimentado por uma sequência de eventos, reforçados pela implementação de reformas institucionais e programas sociais, que convergiriam para reconciliar a expansão econômica com distribuição da renda e a inclusão social. A lógica que presidiu a elaboração desse plano é cristalina, mas ao ignorar a realidade sob a qual deveria se dar sua execução, ele não fugiu ao destino dado aos PPAs que o antecederam (REZENDE, 2010, p. 29-30)

Ao estabelecer as prioridades para o PPA 2004-2007, o Governo Federal destacou como principal meta a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades. Neste sentido, pôde-se verificar a expansão dos gastos sociais no período. Por exemplo, o Regime Geral da Previdência Social teve participação em 70,1% do total de recursos alocados. Seguem-se em importância as áreas de saúde, educação e assistência social.

A estratégia de Governo para os programas do Plano Plurianual 2004-2007 baseia-se fundamentalmente no Programa de Governo apresentado na campanha do presidente Lula em 2002. Este PPA ficou conhecido pelo seu caráter participativo na elaboração do seu

planejamento econômico e social. Houve ampla participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo. (BRASIL, 2003, p.13-14)

Foram realizados Fóruns da Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal, com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social reuniu-se várias vezes para discutir e fazer sugestões ao PPA. Todos os secretários de planejamento dos Estados foram ouvidos em três reuniões gerais e cinco regionais. Os Ministérios realizaram diversas reuniões com as entidades de classe, conselhos nacionais e representantes da sociedade civil para definir suas políticas setoriais, assim como por inúmeras vezes representantes de todos os ministérios reuniram-se para formular, definir e detalhar todos os programas que compõem o PPA 2004-2007. (BRASIL, 2003, p.13-14)

Entretanto, apesar de o PPA 2004-2007 ter se destacado pela inserção da participação social na sua elaboração, durante a gestão do plano não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação. (REZENDE, 2010, p.30)

Com relação à área educacional, o PPA setorial do Ministério da Educação vinculava-se aos megaobjetivos desse Plano na medida em que a redução das desigualdades sociais, a qualificação dos trabalhadores e a expansão da cidadania passam obrigatoriamente por uma política estrutural de educação. Nesse tocante, com o objetivo de atender essas demandas, o MEC estruturou seus programas e ações visando novas formas de expansão e qualidade do processo educacional, entendendo esse como essencial para inclusão de parte da população brasileira.

O principal desafio posto para a Educação foi o de ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país. Nesse sentido, o desafio elevar o nível educacional da população e ampliar sua capacitação profissional pressupõe um conjunto de objetivos setoriais que possam conduzir a programas que tenham impacto sobre as causas que dificultam ou impedem o acesso à escola, a continuidade dos estudos e, conseqüentemente, o sucesso escolar. Para isso foram estabelecidos 10 objetivos setoriais para a Educação.

Quadro 4: Objetivos Setoriais PPA 2004-2007.

PPA 2004-2007
Objetivos Setoriais
Assegurar a assistência educacional à primeira infância carente;
Universalizar a educação básica;

Dar oportunidade a todos os jovens e adultos de se alfabetizarem;
Expandir a oferta de vagas no ensino profissional e superior;
Transformar o Brasil em uma escola aberta e permanente de cidadania;
Promover a democratização da gestão em todos os estabelecimentos de ensino;
Formar, valorizar e estimular os professores;
Capacitar e valorizar os trabalhadores da educação em todos os níveis de ensino
Renovar pedagogicamente e equipar materialmente todos os estabelecimentos da educação básica, fazendo da escola um ambiente estimulante e integrado à comunidade;
Implementar as primeiras experiências da “Escola Básica Ideal”.

Estes Objetivos Setoriais seriam atingidos pela implementação de 12 Programas Finalísticos:

- Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos;
- Brasil Escolarizado;
- Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica;
- Desenvolvimento da Educação Infantil;
- Gestão da Política da Educação;
- Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica; Universidade do século XXI;
- Desenvolvimento da Educação Especial;
- Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica;
- Desenvolvimento do Ensino Fundamental;
- Educação para a Diversidade e Cidadania; e
- Desenvolvimento do Ensino Médio.

Merecem destaque ainda outros programas implementado neste período tais como: o Programa de formação inicial para professores em exercício na educação infantil (ProInfantil); o Programa de Formação de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento); o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura); o Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação; o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) e o Programa Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Especial. No período 2004-2007, aproximadamente 632 mil professores foram capacitados.

Cabe ressaltar, ainda nesse período, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), lançado em 2005, e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007, para toda educação básica pública.

Ainda com relação à educação, a prioridade dada à universalização do acesso ao ensino fundamental levou praticamente todas as crianças de 7 a 14 anos à escola, constituindo o principal avanço da política educacional. Entretanto, nesse período muitos indicadores denotavam que muito ainda deveria ser feito para garantir o alcance do desafio colocado para a área da educação, que ainda se depara com o elevado índice de analfabetismo (sobretudo entre adultos e idosos), a baixa escolaridade média da população, o acesso restrito aos níveis de ensino não-obrigatórios e a baixa qualidade da educação básica.

Dessa forma, os avanços conseguidos no PPA anterior quanto aos aspectos quantitativos do Ensino Fundamental nos últimos anos se manteve e mais uma vez a qualidade dessa educação foi relegada frente às metas quantitativas.

1.2.5. PPA 2008-2011 - Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade

A elaboração do PPA 2008-2011 partiu de um cenário de retomada do crescimento econômico, forte expansão do emprego e da renda e a ação governamental se organiza sob três eixos estruturantes: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Este PPA tinha como desafio acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Para consubstanciar tal estratégia incorpora novos componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do país, com destaque para a organização de algumas ações em três grandes eixos: a expansão dos investimentos em infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a integração das políticas sociais pela Agenda Social (AS), e o novo modelo de desenvolvimento da educação inscrito no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). (IPEA, 2008, p.9).

A prioridade dada à educação de qualidade como um dos três eixos estruturantes da ação governamental demandou, por parte deste PPA, nova dimensão temporal para projetar ações de médio e longo prazos orientadas pelo PDE, que distinguiu-se de forma diferenciada, ao ser lançado com anterioridade, em 2007, para marcar o compromisso do governo com a melhoria da qualidade da educação. (BORDIGNON et al, 2011, p.43; IPEA, 2008, p.9).

No texto da Mensagem Presidencial nº 650 que encaminhou este PPA Congresso Nacional, fica enfatizado que o PDE é elemento essencial da estratégia de governo escolhida. Com a sua implementação, os recursos alocados pelo Governo Federal à Educação sofrerão

um acréscimo nas despesas discricionárias de cerca de 150% até 2011 em relação a 2007, saltando de 9 bilhões (2007) para 22,5 bilhões (2011). No período do PPA, a União aplicará, em educação, cerca de 26,8% das receitas oriundas de impostos, representando aproximadamente 35,7 bilhões a mais do que o mínimo constitucional exigido. (BRASIL, 2008, p.1, 17, 18)

Por meio das três agendas prioritárias, PAC, PDE e Agenda Social, e do conjunto de programas e ações, o Governo Federal implementou medidas necessárias para dar continuidade às prioridades de desenvolvimento e alcançar 10 objetivos estratégicos. Tendo definido “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” como política de governo, no âmbito educacional, o objetivo estratégico era propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.⁵

Com relação a estas agendas, vale observar que:

[...] se aos três eixos descritos estão atribuídas as prioridades políticas da atual gestão na elaboração e execução do PPA 2008-2011, caracterizando em certo sentido a seletividade que este deve apresentar como peça de planejamento, tal proeminência não se explicita na organização das ações do plano. O PPA é composto por programas que organizam todas as ações das diferentes instituições governamentais: sejam aquelas que conferem materialidade à nova proposta política, sejam as de caráter ordinário, decorrentes de conquistas sociais previamente consolidadas. Assim, a opção estratégica de promover o “desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” permanece relativamente ofuscada no plano em meio ao amplo conjunto das ações de governo [...] (IPEA, 2008, p.9-10).

Segundo o IPEA, a criação de agendas prioritárias pela coordenação de governo – PAC, PDE e Agenda Social – à margem da gestão do PPA, denotava fragilidades e limitações do modelo de gestão por programas para atender às atuais necessidades de desenvolvimento das políticas públicas, fato este que não é novo e não ocorreu somente no PPA 2008-2011. (IPEA, 2008, p. 10).

A ausência de regulamentação dando forma e estrutura ao plano plurianual e ao seu ciclo de gestão pela CF/1988, dá margem à existência de lacunas no marco legal do planejamento no Brasil. Por outro lado, este fato possibilitou

⁵ Como forma de viabilizar a Estratégia de Desenvolvimento, o PPA 2008–2011 priorizava:

- as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- a elevação da qualidade da educação;
- o aumento da produtividade e da competitividade;
- a expansão do mercado de consumo de massa;
- a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas);
- a redução das desigualdades regionais; e
- a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

que múltiplas experiências se desenvolvessem de maneiras distintas lançando luz à diversidade de formas possíveis de se lidar com a gestão do plano. (CONSAD/MG, 2013)

Ainda com relação à adoção das agendas paralelas de governo, para o IPEA, se tais distinções se impõem como necessárias ao processo de condução de governo, fica evidente a fragilidades no atual modelo de concepção do plano plurianual, pois em vez de se buscar construir o plano a partir das prioridades políticas, tem-se optado por criar novas peças de planejamento com tal finalidade, o que, muitas vezes, ocasiona sobreposições – casos do PDE ou do Mais Saúde, dos órgãos setoriais, e dos eixos da Agenda Social, da Presidência da República. Conseqüentemente, a presença simultânea de instrumentos de planejamento diversos faz com que os órgãos participem de forma diferenciada dos respectivos processos de construção e negociação política, conferindo prioridade àqueles que apresentam significado mais concreto ou imediato do ponto de vista da pauta setorial. (IPEA, 2008, p.24-25)

No caso da educação, uma ênfase quase que exclusiva foi direcionada ao PDE, que passa a atuar como referencial norteador das políticas educacionais. Este instrumento de planejamento para a educação, que consegue dar maior organicidade às políticas educacionais, introduziu um conceito de administração firmado no tripé avaliação, financiamento e gestão, além de propor uma visão sistêmica de todo o processo educacional. Com o PDE foram estabelecidas diretrizes nacionais para a educação e ocorre a reorganização dos mecanismos de cooperação técnica e financeira aos entes federados e o estabelecimento de uma estratégia para o planejamento das políticas locais de educação básica por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A Educação no PPA 2008-2011 foi contemplada com 10 Programas, sendo 8 finalísticos - ofertam bens e serviços diretamente à sociedade e geram resultados passíveis de aferição por indicadores -, e 2 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, voltados para a oferta de serviços ao Estado, para gestão de políticas e para o apoio administrativo. Os Programas para a Educação foram:

- Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos;
- Brasil Escolarizado;
- Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica;
- Brasil Universitário;
- Desenvolvimento da Educação Especial;
- Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica;
- Educação para Diversidade e Cidadania;

- Qualidade na Escola
- Estatísticas e Avaliações Educacionais.
- Gestão da Política de Educação

Os Programas e ações referenciados no PPA 2008-2011 eram executados em consonância com os sete objetivos setoriais para Educação, anualmente avaliados por meio da elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Objetivos Setoriais, realizado por cada ministério. Os Objetivos Setoriais concernentes à educação eram:

- 1) Ampliar a oferta da educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino;
- 2) Ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica.
- 3) Formar recursos humanos altamente capacitados e fortalecer as bases científicas, tecnológicas e de inovação do país, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais;
- 4) Possibilitar a inclusão e o atendimento educacional das pessoas com necessidades especiais nos sistemas de ensino;
- 5) Promover a educação para a diversidade e o fomento ao exercício da cidadania como direito público subjetivo;
- 6) Reestruturar a educação superior pública federal e ampliar o acesso a esse nível de ensino; e
- 7) Universalizar o acesso à educação de jovens e adultos e dar-lhes oportunidade de continuidade nos estudos.

Convém destacar que o PPA 2008-2011 deu grande ênfase à avaliação da dimensão estratégica do Plano em detrimento da avaliação da dimensão tática, de responsabilidade dos ministérios. Durante a vigência do PPA 2008-2011 ficou estabelecido o fim da revisão anual obrigatória, sob a justificativa de que tal revisão anual ocasionava a subordinação do Plano à agenda de curto prazo, dificultando a continuidade e a conclusividade da ação de governo (BRASIL/SPI, 2011). Entretanto, se por um lado ela foi benéfica por outro trouxe prejuízos, principalmente para as setoriais que, ficaram impedidas de realizar os ajustes necessários nos seus indicadores e trabalhar com dados mais próximos da realidade. Em síntese, durante a vigência do PPA 2008-2011 o planejamento acaba tomando o rumo para o controle e para a eficiência do orçamento, em detrimento da eficácia e da efetividade das ações de governo.

Nesse PPA, o destaque da política social foi a opção do Governo Federal em priorizar as camadas mais vulneráveis entre aquelas a serem protegidas. Transferências de rendas às famílias, ampliação do seguro-desemprego e gastos em educação evidenciam esta orientação de manter a trajetória de crescimento do gasto social (IPEA, 2010)

Para assegurar que uma trajetória firme e segura de redução das desigualdades se instalasse no país, o governo federal, em parte por força de preceitos constitucionais e em parte por escolhas de políticas, passou a desempenhar um papel preponderante de transferidor, para os governos subnacionais, de recursos fiscais destinados a saúde, educação e assistência social. (IPEA, 2010, p.23).

Nesse contexto, a Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, 2013, registra que,

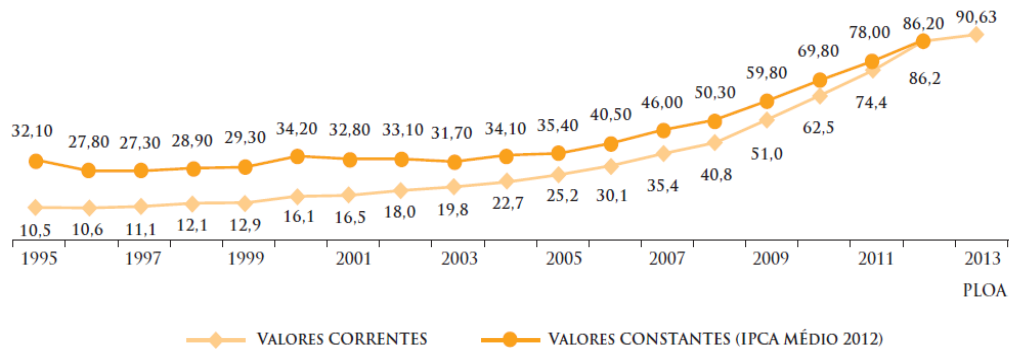
[...] Além da redução observada nos indicadores de pobreza, é notável a evolução da maioria dos indicadores sociais, com destaque para a educação. Os resultados registrados indicam uma significativa melhoria da situação educacional do país, representando a ampliação de ganhos sociais que, dentre outros motivos, decorrem do sucesso do esforço de expansão da educação infantil, dos ensinos fundamental, médio e superior, além da educação profissional e tecnológica. (BRASIL, 2013)

No âmbito da educação, alguns avanços, propiciados principalmente por intermédio do PDE, foram significativos neste PPA, tais como: a adoção de uma visão sistêmica da educação; a criação do FUNDEB em substituição ao FUNDEF (ampliação para toda educação básica e aumento de 22 vezes no aporte da União); a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que mede a qualidade da educação e a partir do qual são metas de desempenho bianuais para serem atingidas por cada escola e cada rede até 2022; a instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de apoio técnico e financeiro para que estados e municípios executem ações que visam atingir as metas do IDEB; a valorização do magistério, com a formação inicial e continuada de professores e a regulamentação do Piso Salarial; o fortalecimento da educação profissional e tecnológica com a reestruturação da rede federal, o apoio às redes estaduais e a ampliação das vagas gratuitas em cursos profissionalizantes do Sistema S; a expansão de cursos e vagas nas universidades federais, interiorização dos câmpus universitários, criação de bolsas, reformulação das formas de financiamento e redefinição das formas de ingresso; a ampliação de bolsas de mestrado e doutorado; dentre outras ações.

Ressalta-se ainda nesse período, a evolução dos recursos direcionados a todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. O aumento do orçamento do Ministério da Educação entre 2008 e 2011, passou de R\$ 40,8 bilhões para R\$ 74,4 bilhões, o que equivale a um aumento de 82% no período de vigência do PPA 2008-2011 (BRASIL, 2012, p.16)

Gráfico 1: Orçamento total sob supervisão do Ministério da Educação. Fonte: FNDE/MEC.

Orçamento Total sob Supervisão do Ministério da Educação* (em R\$ bilhões)



Fonte: FNDE/MEC.

Elaboração: COAV/CGP/SPO/SE/MEC.

Obs.: *Orçamento da administração direta e indireta. Inclui Fies e Salário-Educação.

Como se pode observar, o orçamento total no período 2000 a 2011 em valores constantes e de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-Médio), ano base 2012, mais que duplica em termos reais, demonstrando o aumento substancial em termos reais nos recursos dispendidos. Esse fato, somado aos esforços conjunto dos entes federados, contribuiu para o crescimento do investimento público em educação em relação ao PIB, que passou de 4,7% para 6,1% de 2000 a 2011, conforme gráfico abaixo, com previsão de elevação maior nos próximos anos (BRASIL, 2013, p.141)

Quanto a este aspecto, não obstante termos observado um aumento de recursos destinados às políticas educacionais, o que se tem gasto no Brasil ainda é inferior ao dos países mais adiantados, bem como claramente insuficiente frente ao déficit educacional e atraso secular que temos em relação à educação. Apesar de muitos autores e especialistas insistirem na afirmação de que não existe relação direta entre o volume de investimentos e o desempenho na educação, há estudos recentes que demonstram o contrário. O autor Ricardo Fabrino ao analisar a correlação e causalidade entre gasto orçamentário e resultado educacional no período de 1995 e 2009, ao aplicar uma metodologia econométrica para determinação de causalidade, concluiu que existe correlação positiva e forte evidência de relação causal entre o gasto educacional e o seu desempenho (2011, p. 70-71).

Sem dúvida este assunto gera muitas polêmicas, mas muitos concordam numa direção: há um grande desperdício de recursos e deficiência na gestão e torna-se necessário buscar,

também, maior eficiência no planejamento e na implementação das políticas públicas, mas não só das educacionais.

Mas mesmo persistindo alguns gargalos é possível avaliar como positiva a trajetória da educação durante o período do PPA 2008-2011, onde o PDE foi elemento essencial para a obtenção de importantes avanços na área educacional nesse período.

1.2.6. PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil

Desde o final do PPA 2004-2007 e durante a implementação do PPA 2008-2011, o modelo de gestão por programas já dava sinais de sua limitação para atender às atuais necessidades de desenvolvimento das políticas públicas. A institucionalidade e o modelo extremamente padronizados até então vigentes, não portavam os elementos suficientes para conduzir o PPA ao papel de *locus* privilegiado para a coordenação das políticas de governo. Tanto a atuação do órgão central de planejamento, como o desenho do Plano precisavam assumir contornos de forma a induzir novos valores para a ação do Estado. O País precisava reunir elementos que lhe permitissem viabilizar as políticas.

A complexidade do contexto governamental requer, cada vez mais, que os órgãos de planejamento considerem as particularidades das diferentes políticas públicas que são desenhadas para atender aos anseios da sociedade, sem perder de vista a complementaridade existente no conjunto da ação governamental. [...] adotar uma visão mais abrangente da ação governamental, que considere a dinâmica das políticas públicas e suas interfaces, [...] tendo como objetivo final a efetividade da ação pública. (BRASIL, 2011, p. 4)

O atual ciclo de desenvolvimento experimentado pelo país, impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais, têm como elemento fundamental a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir. Aproximar o conceito de planejamento ao de desenvolvimento era o primeiro desafio

O planejamento precisava incorporar os meios capazes de orientar as condições estruturais e institucionais para o crescimento; reunindo e articulando em torno de si as agendas e os atores importantes para a viabilização das políticas. Portanto, caberia ao Plano recuperar a capacidade de anteceder e orientar a ação política, particularmente as premissas do controle, da gestão, do orçamento e daqueles que, em última instância, implementam as políticas públicas. (BRASIL, 2011). Aproximar o conceito de planejamento ao de desenvolvimento era o primeiro desafio. Era preciso,

[...] deslocar o debate do planejamento dos termos comandados pela disputa meramente orçamentária e de curto prazo para o plano do desenvolvimento nacional, sem, contudo, perder de vista o equilíbrio das contas públicas. O Plano precisa, então, reunir elementos fortes o suficiente para agregar e orientar as agendas necessárias para uma efetiva coordenação de governo (BRASIL, 2011, p.223)

Diante desse contexto, sob a ideologia de desenvolvimento sustentável, igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental, foi elaborado o PPA 2012-2015, intitulado Mais Brasil, cuja estratégia adotada consiste na continuidade do novo padrão de desenvolvimento do País. Sua característica mais marcante é a confluência entre crescimento econômico e redução das desigualdades sociais. (BRASIL, 2013, p.25)

Esse PPA introduziu alterações significativas na estrutura e gestão do modelo de planejamento até então vigentes. A partir desse PPA o Governo Federal decidiu romper com o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão na administração pública federal durante os três últimos Planos Plurianuais, ou seja, no período de 2000 a 2011, com o objetivo declarado de proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano Plurianual.

As inovações na estrutura deste PPA resultam do aprendizado do Governo na implementação de políticas exitosas, particularmente no caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) e do arranjo construído para a implementação do Bolsa Família, e também dos limites da estrutura anterior, que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos que apesar de complementares, possuem diferenças essenciais.

Com o PPA 2012-2015 o Governo Federal tem a pretensão de resgatar a função planejamento; incorporar ao PPA os objetivos de Governo tais como declarados; permitir o efetivo monitoramento dos objetivos de Governo; criar espaço para tratar, no PPA, políticas transversais e multissetoriais; criar espaço para tratar, no PPA, a regionalização das políticas; reorganizar gradualmente o orçamento na lógica da execução; e usar linguagem mais acessível dentro e fora do Governo (BRASIL, 2011)

A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, define:

Art. 2º O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas.
Art. 3º O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a

implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes:

- I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- II - a ampliação da participação social;
- III - a promoção da sustentabilidade ambiental;
- IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;
- VI - a garantia da soberania nacional;
- VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;
- VIII - o crescimento econômico sustentável; e
- IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

O PPA 2012-2015 inovou também com uma maior versatilidade das categorias a partir das quais o Plano é organizado. O binômio Programa-Ação, que antes estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, neste PPA é substituído por Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, sendo que a Ação não integra mais o PPA, esta agora consta apenas dos Orçamentos. Uma vez que a sobreposição anterior confundia o PPA com o Orçamento à medida que mantinha níveis idênticos de agregação entre os instrumentos, essa alteração visa a garantir uma distinção entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais entre eles. O foco do Plano é a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, enquanto o Orçamento responde pela organização no nível operacional. (BRASIL, 2011, p.9).

Segundo o art. 5º da lei supracitada, o PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos, concebidos a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas, expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

As principais categorias do PPA 2012-2015 são:

Os **Macrodesafios** são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA 2012–2015.

Os **Programas** são instrumentos de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos. Neste PPA, subdividem-se em duas categorias – os **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado**, que agregam as ações e recursos de suporte administrativo para o funcionamento dos órgãos, e os **Programas Temáticos**, que abrigam as ações finalísticas e de políticas públicas dos órgãos, estes objeto de nosso diálogo.

O **Programa Temático** retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação

governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade e se desdobra em Objetivos e Iniciativas.

O **Objetivo** expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território. Cada Objetivo terá como responsável pela sua coordenação um ministério, cujas atividades impactam de maneira mais contundente a sua implementação.

A **Iniciativa** declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e de outras ações (institucionais e normativas), bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. (BRASIL, 2011, p.7, 16 e 22. Grifo nosso.)

A argumentação para a adoção de Programas Temáticos deve-se ao fato de que, estando o planejamento da ação governamental expresso em temas, o PPA 2012-2015 incorpora a lógica intersetorial das políticas públicas e se torna capaz de promover a atuação agregadora dos órgãos setoriais. (BRASIL, 2012). Dessa forma, o programa deixa de organizar a ação governamental para a resolução de um problema ou o atendimento de uma demanda, como propunha o Programa Finalístico no PPA 2008-2011, passando a expressar simplesmente as entregas de bens e serviços relacionadas a uma determinada política pública.

As mudanças introduzidas tiveram por objetivo trazer à tona uma nova consciência de planejamento governamental, que busca não somente a eficiência do gasto público, mas também a eficácia e a efetividade da ação governamental e uma nova forma de interação com os atores envolvidos na implementação, uma vez que os Programas ao serem expressos em temas simplificam e melhoram a comunicação da escolha do governo. A utilização de um termo menos técnico é mais fácil de ser reconhecido pelo cidadão. A política pública passa a ser organizada acima da estrutura setorializada dos órgãos de governo, de modo a aproximá-los dos temas das políticas públicas governamentais, independentemente dos órgãos a que se referiam.

Mas há opiniões divergentes. Para Ronaldo Coutinho Garcia (2013), o Ministério do Planejamento ao propor programas temáticos, optou, conscientemente ou não, por aumentar o grau de imprecisão do PPA.

As políticas governamentais são setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Tema é palavra polissêmica, não conceituada em quaisquer das principais áreas em que se organiza o conhecimento. [...] Na literatura, na música, nas artes plásticas e no cinema, faz-se uso corrente – mas impreciso – da expressão tema/temática. Trazê-la para o planejamento governamental não representa avanço metodológico [...] organizar um plano pelos temas das políticas públicas preexistentes é fazê-lo com os olhos no passado. A ação

governamental é bastante segmentada, por força de corporações e especialidades e por conta de ser executada descentralizadamente. [...] Um plano aponta para o futuro e distingue o que não é fácil de ser visto, o que não é trivial, mas importante, para a construção do futuro desejado. E isto a proposta organizativa do PPA 2012-2015 não foi capaz de fazer. (GARCIA, 2013, p. 448-449)

Quanto à prioridade dada à entrega de produtos e serviços relacionados a uma determinada política pública, o autor Luiz Fernando Arantes Paulo argumenta que o PPA 2012-2015,

[...] em sua concepção mais estratégica, prioriza a entrega de produtos e serviços, ao invés de organizar a ação estatal para a resolução de problemas, atendimento de demandas ou aproveitamento de oportunidades, ou seja, para resultados. Ora, a entrega de bens e serviços constitui apenas uma das etapas para o atingimento de objetivos, não representando o fim almejado. Os exemplos dessa distinção entre entregas e objetivos são inúmeros. É possível entregar ambulâncias onde não exista essa carência, é possível construir escolas onde não haja essa carência, entre outros. Nesses casos, as ditas “entregas” não vão contribuir para alterar a realidade e melhorar a qualidade de vida das pessoas. (PAULO, 2013, p. 23)

Ainda de acordo com as mudanças do PPA Mais Brasil, o tema de determinado programa deve constituir uma área de atuação pública, e não necessariamente um problema a ser enfrentado. O problema fica expresso nos Objetivos de cada Programa Temático, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas. Outra mudança diz respeito às responsabilidades dos órgãos setoriais. Estes, no PPA 2008-2011 eram responsáveis pelos Programas, no atual Plano, pelos Objetivos do Programa Temático.

Com relação aos Objetivos, estes constituem a principal inovação deste Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles o Plano declara um enunciado que relaciona o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas. Tem como atributos: o Órgão Responsável, órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo; a Meta, categoria de planejamento que reforça o compromisso do Objetivo (pode ter uma ou mais metas associadas), podendo ser quantitativas ou qualitativas; e a Iniciativa, figura criada no atual PPA, é o atributo mais próximo à execução da política pública no âmbito do Plano, norteia a atuação governamental e estabelece o elo entre o Plano e o Orçamento. (BRASIL, 2011, p.5, 24; 2012).

Luiz Fernando Arantes Paulo ao comentar a respeito do conceito de Objetivos, enfatiza que este se apresenta incoerente com a própria argumentação apresentada pelo Governo Federal, uma vez que:

[...] a declaração da estratégia a ser desenvolvida no próprio enunciado do objetivo torna o planejamento menos flexível e dinâmico. Em política pública, a definição “do que se quer” é mais consensual e estável do que a estratégia para atingir o objetivo definido. Nesse sentido, o novo conceito pode acelerar a desatualização do plano. (PAULO, 2013, p.9)

Já na visão de Garcia:

O conceito adotado de objetivo neste estudo equivale ao de problema na metodologia anterior, pois se uma situação deve ser alterada é porque esta se mostra em desconformidade com o que o governante avalia como desejável. O objetivo é transformá-la, em certo sentido e com certa intensidade (meta a alcançar), no horizonte temporal do PPA, de modo igual ao dos dois planos anteriores. A diferença é que a organização proposta não permite derivar operacionalmente um esquema de gestão. (GARCIA, 2013, p.449)

Os grupos de políticas públicas também foram reorganizados. O PPA 2012-2015 possui um total de 65 Programas Temáticos, que articulam 492 objetivos e 2.417 metas. Possui também 2.503 iniciativas com 1.224 ações orçamentárias a elas associadas.

Além dos Programas Temáticos, existem os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.

Ao fazer uma síntese e enumerar algumas as razões apresentadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), para justificar tais mudanças no Plano Plurianual, Garcia (2013, p.14-15) tece alguns comentários, apresentados no Quadro reproduzido abaixo:

Quadro 5: Por que mudar – razões da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI/MP) Fonte: SPI/MP- 2011. Autor: GARCIA, 2013

Razões	Comentários
O Estado é – agora – indutor do desenvolvimento voltado para a redução as desigualdades.	Induzir o desenvolvimento requer planejamento e gestão estratégicos. O PPA não dá suporte para tanto.
País caracterizado por ambiente sólido e propício ao desenvolvimento econômico e social.	Facilita e exige o planejamento estratégico de qualidade, o que não pode ser fornecido pelo PPA.

Razões	Comentários
À medida que o país precisava reunir elementos que lhe permitissem viabilizar as políticas, o poder público necessitava de condições para entregar os bens e os serviços à sociedade de forma tempestiva no lugar certo, para o público certo, em quantidades e abrangência suficientes.	O país não viabiliza políticas. Quem o realiza são os atores sociais. O governo é o mais importante destes e, para fazê-lo, precisa de capacidades técnico-políticas adequadas, entre as quais se inscreve um poderoso sistema de planejamento estratégico com tudo que o compreende, como a programação regionalizada das ações acompanhando a espacialização dos problemas e das oportunidades.
Nesse cenário, o planejamento deve incorporar os meios capazes de orientar as condições estruturais e institucionais para o crescimento.	Não é o planejamento que incorpora, mas o sistema de direção política, do qual o planejamento estratégico é parte essencial. Requer competências, organizações, métodos e instrumentos especificamente construídos.
Deve ser capaz de reunir e articular em torno de si as agendas e os atores importantes para a viabilização das políticas.	Não é o planejamento. É o dirigente máximo e sua equipe.
A evidente limitação do modelo de gestão por programas, para atender às atuais necessidades de desenvolvimento das políticas públicas, foi explicitada diante das alternativas criadas pela coordenação de governo – a exemplo do PAC.	O PPA por problema/programa não é o limitante, mas, sim o fato de não ter sido efetiva e completamente levado à prática. Quando não há demanda por planejamento e gestão, é quase impossível praticá-los.
A apropriação de modelos ideais de análise das políticas tende a concentrar os esforços no método e não nas políticas. Mas o governo precisava se concentrar na viabilização das políticas, e não na estruturação dos processos: extremo detalhamento (funcional-programática), distanciamento da realidade e valorização dos insumos.	Só se for de perspectiva acadêmica. As políticas não são levadas à prática sem os processos adequados. Detalhamentos devem ocorrer no âmbito em que são necessários. Para dirigir exige-se compreensão do todo, mediante indicadores de síntese que captem os movimentos importantes da realidade em transformação.
Os programas organizados em função de problemas não cumpriam o papel de esclarecer no plano os desafios para a implementação das políticas de forma articulada com os resultados.	Devido às deficiências de desenho e do modelo de gestão. Ambos nunca foram capazes de alcançar a complexidade dos problemas quase estruturados e do seu enfrentamento. A seleção de problemas não é feita pela alta direção do governo, e sim nas unidades administrativas dos ministérios.

Razões	Comentários
O PPA e seus programas não orientam a implementação (dimensão tática) em função da prevalência da lógica de otimização dos insumos.	Se os programas são mal desenhados e prevalece a lógica orçamentária (economia de recursos), a programação de baixa qualidade e a inexistência de sistemas de informações gerenciais operando em tempo oportuno, não há como ter orientações táticas.
Os processos de monitoramento e avaliação do plano são, portanto, baseados na execução, e não na análise dos resultados.	Sem o monitoramento e a avaliação da execução não se chega ao resultado pretendido – que, de fato, é a resultante de múltiplos processos, envolvendo as circunstâncias e as ações de outros atores.

Na opinião de Luiz Fernando Arantes Paulo, apesar de alguns avanços do PPA 2012-2015, sob a ótica de um instrumento de planejamento e gestão para resultados, este Plano pode ser considerado um considerável retrocesso. Para o autor:

Não foram definidas institucionalidades relativas à gestão do plano, a exemplo do que havia no PPA anterior com as Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), os gerentes de programa e os coordenadores de ação. Também não há definição sobre atribuições específicas das coordenações setoriais de planejamento tampouco orientações técnicas e metodológicas ligadas à condução do Plano. (PAULO, 2013, p.16).

Essa situação desarticula as estruturas de planejamento nos órgãos setoriais, que ficam submetidas integralmente ao arranjo administrativo de cada órgão, fato este que sem o respaldo e orientação do Ministério do Planejamento, que já se fazia deficiente no PPA anterior, fazem com que grande parte das unidades setoriais de planejamento tenha pouco empoderamento para participar dos processos de decisão, favorecendo a departamentalização das metas e a falta de coordenação de esforços. Portanto, os desafios para implementação do PPA 2012-2015 não se limitam ao arranjo institucional de gestão proposto (ou a falta dele), mas também às etapas previstas do ciclo de gestão, que não foram claramente delineadas. (PAULO, 2013, p.16).

Em síntese, apesar de alguns avanços como, por exemplo, a decisão de promover a desvinculação da estrutura orçamentária, entrave metodológico do Plano anterior e os arranjos adotados com vistas à materialização das políticas públicas, o que possibilitou a integração de outros instrumentos de planejamento e outras agendas prioritárias de governo, como ocorreu com a educação, a tentativa do Governo Federal de dotar o Plano Plurianual 2012-2015 de um

caráter mais estratégico dificilmente se concretizará somente com essas mudanças. Nesse sentido, Garcia se posiciona:

O Brasil posiciona-se nos cenários econômicos e político internacionais com um peso tal, que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro próximo. O estágio socioeconômico recém-alcançado coloca o país em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo – ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental. (GARCIA, 2013, p.1)

Dessa forma, decorridos quase dois anos de sua vigência, começa vir à tona a sensação de que as inovações promovidas ao processo de planejamento governamental brasileiro, de modo geral, são ainda incompatíveis com as necessidades requeridas pelo atual ciclo de desenvolvimento econômico e social do País, ou seja, um verdadeiro instrumento de planejamento estratégico público.

1.3. PPA 2012-2015: as alterações na educação.

No âmbito da Educação, várias mudanças foram introduzidas pelo PPA 2012-2015. A Educação é citada como um dos macrodesafios da atuação governamental. Em relação a essa agenda, o Plano define três Programas Temáticos: Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, cujos objetivos serão de responsabilidade do Ministério da Educação.

[...] a perspectiva contida no Plano Plurianual 2012-2015 sinaliza para o papel da educação no aprofundamento da redução de desigualdades sociais e regionais no Brasil, sendo fator de promoção da inclusão numa sociedade que valoriza crescentemente o conhecimento como dimensão da cidadania, da igualdade social e do desenvolvimento econômico sustentável [...] (BRASIL, 2012; p.83-84).

Com relação às inovações trazidas para o PPA 2012-2015, no que se refere à mudança ocorrida nos programas, que passaram de Programas Finalísticos, para Programas Temáticos, objetivando deixar estes mais próximos dos temas das políticas públicas do Governo, independentemente dos órgãos a que se referiam, no caso do Ministério da Educação, que nos últimos anos adotou como referencial de execução das suas políticas o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) sob quatro eixos norteadores: Educação Básica; Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade; Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior, esta mudança promovida pelo PPA 2012-2015 não constituiu uma

inovação, não tendo havido, portanto, dificuldades do MEC para se adequar a este novo arranjo, uma vez que os Programas Temáticos para a educação são assemelhados a esses eixos. Este formato já era utilizado na gestão de suas políticas e programas. Presume-se, inclusive, que o modelo adotado pelo MEC, consubstanciado no PDE, tenha servido de modelo para o formato dos atuais Programas Temáticos.

Para melhor se ajustar a este formato, o MEC incorporou o Eixo Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade à Educação Básica, e criou um novo Eixo, o de Planejamento, Financiamento e Gestão com vistas a se adequar, também, às metas do PNE.

O Quadro abaixo resume as principais mudanças para a Educação em relação ao PPA 2008-2011.

Quadro 6: Comparativo entre o PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015. Fonte: Lei nº 12.593/2012. Elaboração da autora.

PPA 2008-2011				PPA 2012-2015					LOA
Programas Finalísticos	Objetivos Setoriais	Indicadores	Ações Orçamentárias	Programas Temáticos	Objetivos	Indicadores	Metas	Iniciativas	Ações Orçamentárias
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	04	29	07	Educação Básica	04	24	29	16	27
Brasil Escolarizado									
Qualidade na Escola									
Desenvolvimento da Educação Especial									
Educação para a Diversidade e Cidadania									
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	01	02	20	Educação Profissional e Tecnológica	02	07	09	08	08
Brasil Universitário	02	08	131	Educação Superior, Pós-Graduação e Pesquisa	03	11	12	22	25
Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica									
TOTAL	07	39	225	TOTAL	09	42	50	46	60

Como podemos observar, o número de Programas Finalísticos passou de 08 para 03 Programas Temáticos. O número de ações orçamentárias reduziu de 225 em 2011 para 60 ações orçamentárias em 2013. Essa redução deve-se, dentre outros fatores à conclusão do Programa REUNI; ao próprio desenho do PPA que, além de ter agrupado os Programas por temas, aglutinou um grande número de ações que pertenciam aos Programas Finalísticos, inclusive as ações de gestão e publicidade que agora integram o Programa de Gestão,

Manutenção e Serviços ao Estado; a criação da subfunção Educação Básica que possibilitou a aglutinação por subações orçamentárias, etc.

O Apêndice I desta dissertação enumera e relaciona os Programas Temáticos do PPA 2012-2015, relativos à área educacional: Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão com seus respectivos Objetivos, Metas e Iniciativas.

Capítulo 2. As Agendas Estratégicas do Ministério da Educação entre 2001 e 2013

2.1. O Plano Nacional de Educação - PNE

O Plano Nacional de Educação (PNE) pode ser entendido como um instrumento de planejamento que referencia a política educacional brasileira para todos os níveis de governo. Elaborado a cada dez anos a partir de um diagnóstico da educação no país, o PNE estabelece prioridades, objetivos, diretrizes, metas e estratégias de ação para serem cumpridas ao final desse prazo, com vistas ao avanço do cenário educacional. Por se tratar de um Plano que estabelece uma política de Estado, deve ser concebido, sobretudo, como o principal direcionador de resultados das políticas educacionais.

Para Calazans (1990) o planejamento educacional é um ato de intervenção técnica e política que se efetiva em três níveis distintos e, ao mesmo tempo, interrelacionados. De acordo com Baia Horta (1991),

O planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (BAIA HORTA, 1991).

No âmbito do planejamento da educação, a ideia de um plano nacional de educação antecedeu de muito as primeiras tentativas de formulação, tendo sido necessário um longo período de maturação para que se formulasse explicitamente a necessidade nacional de uma política de educação e de um plano para implementá-la (AZANHA, 1993, p.72)

De acordo com Aguiar (2010),

a formulação de um plano educacional põe em marcha a discussão, por setores organizados da sociedade, do projeto de nação e, conseqüentemente, do projeto de educação. Nessa dinâmica, as forças organizadas da sociedade conhecem as possibilidades e os limites de um plano educacional, as dificuldades e as oportunidades que viabilizaram ou não o alcance dos objetivos e metas pactuados. Tal procedimento é importante para melhor sedimentar os caminhos que serão abertos por um novo PNE, no sentido do fortalecimento da escola pública no contexto da construção da cidadania, no país. (AGUIAR, 2010, p.708-709).

As ideias de um plano que tratasse da educação para todo o território nacional ocorrem simultaneamente à instalação da República no Brasil. À medida que o quadro sociopolítico e

econômico do início deste século era desenhado, a educação começava a ser reconhecida como condição fundamental para a continuidade e consolidação das conquistas de um padrão de desenvolvimento econômico e social do País. Nas duas primeiras décadas surgem várias reformas educacionais que acabaram por contribuir para certo amadurecimento da percepção coletiva da educação como um problema social (BRASIL, 2010).

Na visão de Azanha (1993, p.72), a década de 20, marcada por crises políticas, sociais e econômicas, foi propícia ao amadurecimento da questão educacional e à percepção coletiva da educação como um problema nacional. Mas é a década de 1930, detentora de um quadro histórico favorável à transformação da educação no Brasil, que se sobressai e fica conhecida por ser protagonista de vários movimentos políticos que influenciaram as grandes definições sobre os rumos desenvolvimentistas do País, tais como a Revolução de outubro de 1930; a instalação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública também em 1930; o chamado movimento renovador, onde pela primeira vez se concebeu a ideia de um Plano Nacional de Educação, resultando no lançamento de um documento intitulado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932; a Constituição de 1934 que, influenciada pelo Manifesto, faz a primeira referência ao Plano Nacional de Educação; dentre outros eventos, demonstrando que, neste período, ocorreram mudanças institucionais e substanciais de grande impacto para a educação brasileira.

Dessa forma, a primeira manifestação explícita da ideia e da necessidade de um plano educacional brasileiro, nos moldes do Plano Nacional de Educação, surge na década de 30. Consistia numa plataforma para a reconstrução educacional no Brasil, expresso no célebre Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que, assinado por 26 educadores, entre eles Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Afranio Peixoto e Cecília Meirelles, foi lançado ao povo e ao governo, em 1932 e constituiu-se no principal marco do Movimento Renovador Educacional pela escola pública, gratuita e laica no Brasil republicano. (SAVIANI, 2002, p. 72).

Este Manifesto foi precedido pela V Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói sob a organização da Associação Brasileira de Educação (ABE), onde foram elaborados um Anteprojeto do capítulo da educação para a nova Constituição e um esboço de um plano nacional de educação. (FNE, 2011, p. 3).

Após fazer um diagnóstico acerca do estado da educação pública no Brasil, afirmando que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não

lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país” (Manifesto, 1984, p. 407), enuncia as diretrizes fundamentais e culmina com a formulação de um “plano de reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao Governo”, o que pode ser considerado o marco inicial da preocupação com um projeto nacional de educação, com visão sistêmica, de totalidade. Afirmava que nenhum problema nacional se sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Observa, ainda, que todos os nossos esforços educacionais nos 43 anos de República, foram construções isoladas, fragmentadas e desarticuladas, sem visão global, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade [...] (FNE, 2011, p.3; SAVIANI, 2002, p.72; 2004, p. 18; 2010, p. 389; SILVA e SILVA, 2006, p.22).

Propunham a reconstrução educacional, "de grande alcance e de vastas proporções... um plano com sentido unitário e de bases científicas...". O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934. O art. 150 declarava ser competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. Atribuía, em seu art. 152, competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, a “elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao Governo as medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição adequada de fundos especiais” (IPAE, 2010)

A repercussão deste Manifesto foi tão grande que resultou na primeira referência a um Plano Nacional de Educação num texto legal. Em seu artigo 150, alínea a, a Constituição Federal de 1934 declarava ser competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. No artigo 152 atribuía como competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, a “elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao Governo as medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição adequada de fundos especiais”.

Mas a influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova para as políticas educacionais brasileiras não se limitou somente à Constituição de 1934. Estava presente também na Constituição Federal de 1946, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 4.124/61), na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), além de

ter contribuído significativamente na elaboração da Constituição Federal de 1988, mesmo depois de decorridos 56 anos do seu lançamento.

Destaca-se ainda que cinco anos após o lançamento do Manifesto e diante do intenso debate dos Renovadores sobre o Programa de Reconstrução educacional proposto, era criado em 1937, pelo então Ministro Gustavo Capanema, o Instituto Nacional de Pedagogia, instalado no ano seguinte com a denominação de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que passa, a partir de 1964, a chamar-se Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Com exceção da Constituição de 1937, que foi omissa com relação ao tema, ignorando as teses defendidas pelos educadores ligados ao Manifesto e às campanhas que se seguiram, todas as constituições posteriores 1946, 1967, 1969 – Emenda Constitucional incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia e a necessidade de o País ter um Plano Nacional de Educação.

Mas foi somente em 21 de setembro de 1962, que o CFE encaminhou ao Ministro da Educação o Plano Nacional de Educação, referente aos Fundos Nacionais de Ensino Primário, Médio e Superior, o qual definia metas quantitativas e qualitativas para cada nível de ensino para o período de 1963-1970, normas reguladoras de aplicação de cada fundo e plano de aplicação dos recursos para o ano de 1963. Estabelecia, assim, um período de validade de 8 (oito) anos para o Plano em consonância com as metas educacionais definidas pelo governo e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nos encontros de Lima, Punta del Leste e Santiago do Chile. (FNE, 2011, p.10).

Com relação ao primeiro PNE, José Silvério Baia Horta (1997) entende que este não refletia um plano, tratava-se apenas de subsídios que envolviam o levantamento de metas e a distribuição de recursos, para uma posterior elaboração do Plano Nacional de Educação.

Mas uma semana após o CFE entregar o Plano ao Ministro da Educação, ocorre a nomeação de Celso Furtado como Ministro Extraordinário de Planejamento. Em menos de três meses, sua equipe elabora o Plano Trienal de Desenvolvimento 1963-1965 que desconsidera o PNE de 1962. Dessa forma,

[...] o Plano do CFE foi abandonado e o Ministério passou a elaborar, por orientação do novo Ministério do Planejamento, seu Plano Trienal de Educação 1963-1965, no qual, após diagnóstico (estatístico) da situação da educação, apresentava as *diretrizes gerais do programa* e objetivos para o ensino primário, médio e superior, contemplando a expansão de matrículas, formação de docentes, construções de prédios, tudo com previsão de

recursos. Interessante destacar o título dado ao plano: *Pré-investimento para aperfeiçoamento do fator humano*. [...] Diante das resistências às reformas de base, o Plano Trienal de Celso Furtado seria abandonado ainda em meados de 1963, e com ele o do MEC. (FNE, 2011, p.11).

2.1.1. O Plano Nacional de Educação 2001-2010

Apesar de algumas manifestações contrárias, decorridos cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, somente na Constituição Federal de 1988, é que prospera a ideia e o Plano Nacional de Educação ganha notoriedade com força de Lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação.

[...] sua estruturação configurou-se a partir de ações políticas oriundas da sociedade civil organizada, que reivindicou o cumprimento das disposições legais contidas no artigo 214 da Constituição Federal de 1988 e nas disposições transitórias da LDB. Em seu art. 87, §1º, a LDB preconiza que a União deverá, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes, [...] em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, adotada na Conferência de Jontiem (Tailândia), em 1990⁶. [...] Entendido como política pública de Estado, o PNE foi o resultado possível da correlação de forças então vigente no Congresso, explicitada nas duas propostas de plano, envolvendo a sociedade civil e a política. (BRASIL/MEC, 2009, p.16).

O PNE encontra-se referenciado no artigo 214 da CF/88, que depois de modificado pelas Emendas Constitucionais nº 53, de 2006 e nº 59, de 2009, apresenta a seguinte redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

⁶ É importante ressaltar que, com base nos compromissos assumidos na Conferência de Jontien, o Brasil, no período de 1993 e 1994, elaborou o Plano Nacional de Educação para Todos, por meio de um amplo processo de mobilização, que começou pelas escolas, passando por encontros estaduais, culminando com uma grande conferência nacional, realizada no final de agosto e início de setembro de 1994.

Observa-se que mesmo a CF/1988 prevendo a obrigatoriedade de um plano nacional de educação, nada foi feito nos primeiros anos com vista a este atendimento. A sua regulamentação só ocorreu a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996, que determina, nos seus Artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Estabelece ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

De acordo com a LDB/1996 o prazo legal estipulado para encaminhamento da proposta do PNE ao Congresso Nacional esgotava-se em 20 de dezembro de 1997. Neste período, de forma inesperada, a sociedade civil apresenta uma proposta de Plano, a qual já vinha sendo elaborada antes mesmo da edição da LDB, o que leva o governo Fernando Henrique Cardoso - que, como os fatos viriam a demonstrar, apesar da determinação constitucional e da LDB, não se interessava em nenhum PNE – a se sentir pressionado e demandar a elaboração, às pressas, de uma proposta de plano, a qual foi encaminhada em 11 de fevereiro de 1998 à Câmara, onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98 (ROMANO e VALENTE, 2002, p.98).

Portanto, o PNE 2001-2010 foi objeto de extensos debates entre parlamentares, governo, sociedade civil e também entre importantes entidades da área educacional, tais como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), dentre outras, Congresso Nacional, foi precedido, portanto, de duas propostas: uma da sociedade civil e outra das entidades governamentais, as quais expressavam projetos educacionais distintos, sobretudo na abrangência das políticas, seu financiamento e gestão (ANPEd, p.14).

Romano e Valente (2002, p.26) relatam que quando de sua tramitação e aprovação, os interesses imediatos do governo, majoritário no Congresso, acabaram por desfigurar o projeto originário da sociedade. Vencia a proposta do governo. Esta ficou conhecida por não ter ultrapassado as características de uma ‘mera carta de intenções’ do governo para a área da educação.

A estrutura do PNE aprovado manteve a mesma da proposta do executivo, com os mesmos onze temas, com três subitens para cada tema: Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas. Suas diretrizes e metas estavam em sintonia com a Declaração Mundial de Educação

para Todos, conforme prevê o artigo da LDB que determinou sua elaboração. As metas totalizaram 295, resultantes da fusão e ou incorporação das metas das propostas do executivo (248) e da sociedade (118) e de emendas. Este elevado número de metas acabou por dificultar o foco em questões primordiais, uma vez que estas não eram mensuráveis e não apresentavam, por exemplo, punições para aqueles que não cumprissem o que foi determinado.

Apesar de o projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação" ter sido enviado ao Congresso Nacional desde fevereiro de 1998, somente em 09 de janeiro de 2001, após três anos de tramitação no Congresso Nacional e inúmeros debates com a sociedade civil organizada e entidades da área educacional, é que foi sancionada a Lei nº 10.172, responsável pela aprovação do Plano Nacional de Educação para vigorar no período 2001-2010. Este Plano foi sancionado com nove metas⁷ vetadas por recomendação da área econômica do governo.

Todas os vetos incidiam em questões de financiamento (ANPEd, 2011, p.27), inviabilizando, portanto, todas as metas que visavam avanços qualitativos e quantitativos na educação nacional, fato este que fez com que o PNE 2001-2010 não se efetivasse como política de Estado e ficasse secundarizado como política de governo. (ANPEd, 2011, p.14)

Cabe ressaltar que na visão de Dourado (2006) alguns limites estruturais do PNE 2001-2010 culminaram no seu insucesso, dentre os quais destaca os vetos presidenciais ao plano aprovado; a ausência de visão ampla de sistema nacional de educação; a não regulamentação do regime de colaboração; os grandes desafios no tocante ao cumprimento das metas. [...] a superposição de políticas, a defasagem de determinadas metas frente à dinâmica educativa, as concepções restritas, a segmentação entre níveis, etapas e modalidades da educação escolar.

⁷ Foram vetadas as seguintes metas: 1. Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima; 2. Ampliar a oferta de ensino público; 3. Assegurar, na esfera Federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior; 4. Ampliar o programa de crédito educativo; 5. Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica; 6. Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais; 7. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, DF e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%; 8. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente e; 9. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na avaliação de Valente e Romano, os vetos impostos ao Plano aprovado no parlamento ilustram o caráter inócuo atribuído ao PNE pela administração federal vigente. Um Plano para se configurar como tal deve sempre ser dotado de verbas para viabilizar suas diretrizes e metas propostas (VALENTE e ROMANO, 2002, apud ANPEd, 2011, p. 28).

Portanto, em que pese a operacionalização do Plano implicar em uma tarefa de responsabilidade conjunta, dependendo, assim, da colaboração e cooperação entre os entes federados, de forma articulada, para o cumprimento dos compromissos assumidos, a incidência destes vetos aumentaram, ainda mais, os desafios para concretizar em ações e políticas os dispositivos do PNE 2001-2010 (AGUIAR, 2010, p.713).

Ainda segundo a mesma autora, dados o seu caráter global e abrangência nacional, estabelecidas as prioridades do PNE, seus objetivos e metas, sua complexidade e dada a magnitude dos problemas da realidade brasileira, cabia aos governos, nos âmbitos dos estados e municípios, a sua operacionalização em uma estratégia articulada com a União, entretanto, esta situação não se confirmou na dimensão esperada, haja vista as dificuldades e as omissões de vários estados e municípios para engajamento neste processo. (AGUIAR, 2010, p.714). Como consequência,

[...] o PNE foi secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do executivo federal e não se corporificou em efetivos planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto na legislação. O cumprimento das metas e, sobretudo, as possíveis melhorias na qualidade da educação nacional efetivaram-se como resultantes de ações e políticas governamentais *stricto sensu*, sem ter o Plano como o epicentro do processo político (DOURADO, 2010; p.689).

Ainda segundo Dourado, apesar da ausência de centralidade conferida a este PNE na efetivação de políticas, dos limites político-econômicos vigentes à regulamentação da ação dos entes federados sob a ótica da cooperação e colaboração, como previsto na CF/1988, a sua aprovação suscitou, paradoxalmente, novos marcos para os processos de organização e gestão da educação nacional (op. cit., p. 694).

O PNE 2001-2010 estabelecia cinco prioridades, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais: garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior; valorização dos profissionais da

educação; e desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino (BRASIL, 2001).

Também se encontravam definidas as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, nos próximos dez anos. Propunha como objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

As estratégias estabelecidas para o alcance das metas do PNE estão inseridas nos seus artigos abaixo (BRASIL, 2001):

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação, constante do documento anexo, com duração de dez anos.

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

Art. 5º Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

Este PNE, a despeito de ser concebido como uma política de Estado, na prática ele não se concretizou como principal peça de planejamento educacional e referencial das políticas e ações educacionais para o período. Este influenciou muito pouco. O reconhecimento da sua importância ficou reduzido aos instrumentos normativos, nas produções científicas da academia ou nos artigos de especialistas da área. Para Dourado,

A tradição do Estado brasileiro, de políticas e gestão como resultante das ações e prioridades governamentais, *stricto sensu*, em detrimento de efetivas políticas de Estado, sofre injunções as mais diversas das estruturas políticas,

econômicas, sociais e culturais após a aprovação do Plano e corroboram para a manutenção dessa complexa tessitura política na medida em que o atual PNE não foi considerado a base e a diretriz política central, no planejamento e na implementação das ações educacionais (DOURADO, 2010, p.687).

No que se refere à sua compatibilização com os Planos Plurianuais vigentes no período de 1997 (ano em que foi encaminhado ao Congresso Nacional) a 2010, em que pese a obrigatoriedade constitucional de sua consonância com os Planos Plurianuais, este fato não ocorreu. Todos os Planos Plurianuais dessa época, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011 foram elaborados e aprovados sem considerar as metas constantes do PNE 2001-2010.

Cabe aqui lembrar que o PNE 2001-2010 apresentava limites estruturais significativos em relação à sua organicidade e à articulação entre sua concepção, diretrizes e metas e o potencial de materialização na gestão e no financiamento da educação nacional. Os vetos ao PNE e a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como preconiza a Constituição Federal de 1988, traduzem os limites estruturais à implementação do Plano. Outras limitações devem-se à diretriz político-pedagógica vigente à época, que naturalizou no PNE, por exemplo, a adoção de políticas focalizadas, ao enfatizar o ensino fundamental em detrimento de uma ação articulada para toda a educação nacional. (BRASIL/MEC, 2009)

Na opinião de Aguiar, múltiplos desafios emergem quando os objetivos e metas são traduzidos em ações concretas pelos agentes governamentais, em articulação com os setores da sociedade. Dessa forma, considerando:

[...] o seu caráter global e abrangência nacional, o plano requeria, para a sua efetivação, a articulação dos diversos setores da administração pública e da sociedade na sua formulação e implementação. Esta articulação poderia pôr em movimento as instâncias governamentais e as forças organizadas da sociedade para alcançar os compromissos nele estabelecidos. [...] Resultaria, também, deste esforço de articulação, a elaboração, pelos estados, municípios e Distrito Federal, dos respectivos planos decenais, como determina em seu artigo 2º, o PNE. Tratava-se, portanto, de uma tarefa de responsabilidade conjunta, envolvendo os entes federados, especialmente estados e municípios, no tocante à educação básica, que deveriam manter estreita articulação, com a participação da União, para concretizar em ações e políticas os dispositivos do PNE. [...] Contudo tal situação não se confirmou, na dimensão esperada, haja vista a dificuldade e as omissões de vários estados e municípios para engajamento nesse processo. (AGUIAR, 2010, p.713,714)

Mas existem méritos que são atribuídos a este Plano, entre os quais destaca-se a tentativa de considerar a educação como sistema, apresentando diagnóstico de cada nível e

modalidade de ensino, propondo metas e objetivos na esfera da União e conferindo aos estados e aos municípios a tarefa de elaborar planos estaduais e municipais.

Ressalte-se também que o PNE 2001-2010 traçou rumos para as políticas e ações governamentais, fixando objetivos e metas para a educação brasileira por um período de dez anos, incorporando, inclusive, algumas demandas históricas da população brasileira [...] (AGUIAR, 2010, p.712).

De um modo geral, na visão da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação,

Os planos no período analisado – dos Pioneiros até o PNE/2001 – se caracterizaram, com exceção do Plano Decenal de Educação para Todos e do PNE/2001, como planos de governo. Duas características avalizam essa assertiva: normalmente eram feitos para períodos curtos, correspondentes ao período do respectivo governo e; eram elaborados pelos agentes do governo, sem participação da sociedade. Os dois últimos citados acima foram classificados como Planos de Estado, porque estabeleciam um período para além do governo que os promoveu. No entanto, sua elaboração foi fortemente marcada pelos atores situados nos governos federal, estaduais e municipais e especialistas convidados, com pouco espaço para a participação da sociedade. [...] tiveram realizações parciais ou sequer foram considerados, sendo poucos os registros disponíveis. Isso indica que os planos na área de educação pouco pautaram a ação dos governos que os elaboraram. Duas hipóteses podem explicar o abandono parcial ou total dos planos elaborados e ou aprovados: uma cultural e outra política. (ANPEd , 2011, p.28-29)

Em síntese, a análise dos dados relativos ao PNE 2001-2010, nos permite inferir que a despeito das suas dificuldades de ordem política, financeira e administrativa, principalmente em função dos vetos que incidiram sobre o aspecto financeiro, a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, o elevado quantitativo de metas propostas sem a previsão dos instrumentos executivos para sua consecução, o desinteresse político em efetivar de fato a consolidação desse Plano por parte dos governos estaduais e municipais e a inexpressiva pressão e envolvimento dos setores organizados da sociedade para a sua concretude, dentre outros motivos, concorreram para o fraco desempenho deste Plano e perda de sua credibilidade como instrumento de planejamento estruturante e norteador das políticas educacionais no âmbito nacional.

Entretanto, em que pese o fraco desempenho do PNE 2001-2010, culminando numa perda de credibilidade deste instrumento, não se pode negar que este representou um importante avanço institucional, pois além de constituir-se em instrumento estruturante e de

planejamento, contribuiu para a construção de uma visão de política educacional que ultrapassasse as gestões nas três esferas de governo.

2.1.2. O Plano Nacional de Educação previsto para o período 2011-2020 – PL nº 8.035/2010

Por determinação da Constituição Federal, o país deve pautar suas ações na área de educação em planos nacionais decenais, aprovados pelo Congresso Nacional. Em 2010, com o fim da vigência do PNE 2001-2010, o Ministério da Educação enviou ao Congresso a proposta de um novo plano, apresentado como Projeto de Lei nº 8.035, com vigência para os próximos dez anos, a partir de sua aprovação. Em tramitação do Congresso Nacional desde então, o texto aguarda apreciação do Senado, após ser aprovado na Câmara dos Deputados, onde demorou cerca de dois anos. Cabe destacar, que o texto aprovado na Câmara dos Deputados determina que, até o final da vigência do Plano, o país passe a investir 10% do Produto Interno Bruto na educação.

A opinião entre quem pensa e discute educação é unânime: o novo Plano Nacional de Educação, que traça as metas para o setor nos próximos dez anos, avançou em relação ao seu antecessor. Em palestra proferida por ocasião da realização do “*Seminário PNE 2011 – 2021 – Uma Educação do tamanho do Brasil*”, promovido pela Andifes em 26 de abril de 2011, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, aponta seis pontos que encontram-se relacionados abaixo, os quais, em sua opinião, nortearam o desenho do PNE substituto do PNE 2001-2010 (PL nº 8.035/2010) e o tornaram um documento objetivo e conciso, constituindo o diferencial dos Planos que o antecederam (1993-2003 – Plano Decenal e o PNE 2001-2010).

1. Estrutura do PNE 2001-2010 - tinha uma formatação densa com 273 propostas, organizadas de forma que a população em geral não tinha acesso para discussão e compreensão e que, efetivamente não atingia seus objetivos. Essa experiência fez com que o PNE 2011-2020 fosse estruturado num documento com 20 metas, 10 Diretrizes e 174 estratégias de forma que qualquer pessoa possa compreender o que se pretende no Plano;
2. A realização das 04 conferências envolvendo representação de diversos segmentos e regiões do país e que tiveram oportunidade de contribuir com a escrita das metas e propor estratégias para viabilizar cada meta;
3. A experiência com a escrita do PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação que buscou dialogar tanto com o PNE e também com o Plano Plurianual e o Orçamento, tendo em vista o cumprimento das metas de forma qualitativa;

4. O conhecimento proporcionado pelos mecanismos de avaliação existentes como SAEB, Prova Brasil, já que o PNE anterior, apesar de já existir na época o PISA e SAEB, não considerou os resultados existentes para realizar propostas;
5. A questão da centralidade do Profissional da Educação no conteúdo das metas, como articulador estratégico de concretização do PNE regionalmente. Há pelo menos 04 metas que diretamente tratam da valorização do magistério.
6. A importância da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009 – DRU, pois criou um novo dispositivo de acompanhamento das metas, já que cria espaço para discussão do financiamento para execução do Plano e também sinaliza a importância de, ao pensar financiamento, pensar em metas qualitativas e não somente quantitativas como previstas no Plano anterior. (ANDIFES, 2011)

Nesta mesma ocasião, o presidente da Andifes, reitor Edward Brasil, declara que “Na nossa concepção este Plano é o elemento estruturante da Educação brasileira para os próximos anos” (ANDIFES, 2011).

As metas deste PNE seguem o modelo de visão sistêmica da educação estabelecido em 2007 com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tanto as metas quanto as estratégias premiam iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais. Além disso, há estratégias específicas para a inclusão de minorias, como alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida.

Quando comparado com o PNE 2001-2010, constata-se que o PL/PNE apresenta estrutura diferenciada e mais sintética. Além de contar com um número bem maior de metas, o PNE anterior também continha um sem-número de intenções não quantificadas, o que certamente comprometeu seu monitoramento e sua avaliação. Neste sentido, o PL/PNE tem feição mais operacional, tendo em vista o menor número de metas e sua efetiva quantificação.

O PL/PNE também difere de seu antecessor, que se estruturava segundo níveis e modalidades de ensino, enquanto o PL em questão orienta-se por metas vinculadas a temas, tais como acesso, desempenho, formação e valorização do magistério. É possível que as novas disposições constitucionais, em particular as que se referem à ampliação da obrigatoriedade do ensino à faixa de 4 a 17 anos, tenham influenciado tal estruturação, a exemplo das primeiras três metas, que correspondem ao cumprimento da Emenda Constitucional (EC) nº59. (IPEA, 2011, p.118).

Com relação ao processo de elaboração desse PNE, apesar de ser comum a afirmação de que os planos governamentais são elaborados de forma centralizada, ficando geralmente a cargo dos órgãos centrais, dos gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas para esse

fim, sem debates ou participação da sociedade civil, sob este aspecto o novo PNE (PL nº 2.035/2010, se diferencia.

Antecedida por inúmeros seminários, conferências educacionais e organização de vários espaços de debate com as entidades da área, escolas, universidades e em programas transmitidos por rádio, televisão e internet, este processo alcançou seu ponto culminante na Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, a qual se estruturou a partir do tema central: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. O desdobramento foi à mobilização de cerca de 3,5 milhões de participantes e 450 mil delegado (a)s que participaram nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional.

A partir das deliberações da CONAE/2010 é possível perceber um grande avanço na elaboração do PNE. O seu Documento Final apresentou diretrizes, metas e ações, na perspectiva da democratização, da universalização, da qualidade, da inclusão, da igualdade e da diversidade e se constituiu em marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade, deliberando as bases e diretrizes para o novo Plano Nacional de Educação.

O PNE é uma exigência constitucional que serve como referência plurianual e base estratégica para políticas públicas da educação nacional nas três esferas de governo por um período de 10 anos. Como tal, se define como conjunto de intenções e ações com os quais os Poderes Públicos respondem às demandas de escolarização da população. Ao mesmo tempo, é um exercício de previsão de estratégias e ações do Estado, com gastos públicos, para responder aos direitos de todos. A ação governamental para ser efetiva, necessita ser planejada, resultando em um plano que sirva de guia contínuo na sua implementação.

Para Dourado [...] a CONAE, ao dar centralidade à construção do novo PNE como política de Estado, sinaliza a importância e, ao mesmo tempo, revela a necessidade histórica de superação dos atuais limites do PNE 2001-2010, no que concerne à sua proposição e materialização. (2010, p.694)

De acordo com o Projeto de Lei nº 8.035/2010, o novo PNE encontra-se estruturado em 12 Artigos, 10 Diretrizes e 20 Metas, as quais se desdobram em 170 estratégias específicas para sua concretização. O Art. 2º deste projeto de lei se refere especificamente as diretrizes para a educação brasileira no próximo decênio:

Art. 2º São diretrizes do PNE - 2011/2020:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais;
- IV - melhoria da qualidade do ensino;
- V - formação para o trabalho;
- VI - promoção da sustentabilidade socioambiental;
- VII - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX - valorização dos profissionais da educação; e
- X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

No que se refere ao novo PNE, este plano traz avanços significativos em relação ao seu antecessor, principalmente em função da redução e objetividade de suas metas. O fato de ser sucinto e também quantificável por estatísticas pode facilitar a sua execução, fiscalização e efetivação como instrumento que referencia as políticas educacionais e norteia os planos estaduais e municipais de educação, sem mencionar que também propicia maior articulação e contínuo diálogo com outros planos do governo federal, como o Plano Plurianual e o Plano de Desenvolvimento da Educação.

As suas 20 Metas, descritas no Apêndice II deste trabalho, premiam iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais.

Ainda com relação ao Plano supracitado, segundo a CONAE (2010, p.85-86), apesar dos recentes avanços conquistados pela sociedade brasileira nos termos do ordenamento jurídico relativo às políticas educacionais, o esforço para o cumprimento das metas do PNE ficará gravemente prejudicado se alguns pontos críticos complementares e interdependentes não forem superados, tais como:

- a) Regulamentação do Art. 211 da Constituição Federal, que trata do Regime de Colaboração;
- b) Redefinição do modelo de financiamento da educação, considerando a participação adequada dos diferentes níveis de governo (federal, estaduais, distrital e municipais) relativa aos investimentos nas redes públicas de educação;
- c) Estabelecimento de referenciais de qualidade para todos os níveis educacionais;
- d) Definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do País, além do estabelecimento da autonomia universitária com adequado financiamento (Artigo 55 da LDB); e
- e) Aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento da educação.

Resta por fim destacar que, em 2011, um plano quadrienal, no caso o PPA 2012-2015, foi elaborado em consonância com os compromissos e metas estabelecidos por um plano de longo prazo, o PNE (PL nº 2.035/2010) mesmo que este ainda não tenha sido aprovado, além das ações estratégicas previstas no PDE. A redução de 286 metas contidas no PNE 2001-2010 para 20 metas do novo PNE facilitou este alinhamento, cujos dados podem ser atualizados após a aprovação do PNE no Congresso Nacional. Portanto, as metas físicas do PPA 2012-2015, elaborado no primeiro semestre de 2011, para os Programas Temáticos Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior - Graduação, Pós-graduação, Pesquisa, Ensino e Extensão, referenciaram-se no Anexo de Metas e Estratégias do Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação (PNE), desde então em discussão no Congresso Nacional para vigência nos dez anos seguintes à publicação da Lei. Desse modo a referência básica para o PPA é o projeto do PNE. (BRASIL/MEC, 2012, p.32).

Pela primeira vez observa-se este nível de alinhamento na elaboração de um PPA. O PNE adquire, assim, certa materialidade na definição dos rumos das políticas educacionais nos próximos anos, pois grande parte das suas metas já encontram-se refletidas num Plano Plurianual e com respaldo financeiro para sua realização. Entretanto, tendo em vista o seu caráter nacional, o cumprimento de suas metas e estratégias vai depender da articulação, mobilização e do esforço conjunto de todos os entes federados para a inclusão das metas do PNE nos planos plurianuais dos estados e municípios e de estratégias para a elaboração e fortalecimento dos planos estaduais e municipais de educação. (BRASIL, 2012, p.159)

O Governo Federal não tem como atingir as metas do PNE sozinho. Sem a adesão dos estados e municípios, a efetividade do PNE fica seriamente comprometida. Dessa forma, a despeito dos problemas e limitações existentes, a experiência demonstra que o regime de colaboração é um fator determinante no sucesso da execução das ações de educação.

2.2. Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE

Em 24 de abril de 2007, o governo brasileiro lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), coincidindo com o último ano de vigência do PPA 2004-2007. Este plano veio apresentar medidas concretas para o fortalecimento da educação básica em consonância com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Foi elaborado com o objetivo de responder ao desafio de reduzir desigualdades sociais e regionais na educação,

buscando o aprimoramento do regime de colaboração federativa e a efetiva participação da sociedade brasileira como coautora no processo de educação.

O plano expressa a resposta institucional do Executivo Federal à necessidade de garantir a equalização das oportunidades de acesso a uma educação de qualidade e de nela permanecer. Contribui, desse modo, para a redução das desigualdades sociais e regionais, ao mesmo tempo em que busca garantir o cumprimento do direito à educação, segundo o que prescreve a Constituição Federal, em uma perspectiva pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. [...] Nesse contexto, o PDE articula-se ao Plano Nacional de Educação, na medida em que busca contribuir para a maior organicidade das políticas e, conseqüentemente, para a superação da histórica visão fragmentada que tem marcado a compreensão da educação nacional. (BRASIL/MEC, 2009)

Pode-se inferir que alguns fatores levaram à necessidade de elaboração de um plano nos moldes do PDE. Os índices educacionais e a realidade precária da educação pública brasileira, identificados nos primeiros cinco anos de experiência do PNE, denunciavam o desinteresse político em efetivar de fato a consolidação desse Plano por parte dos governos estaduais e municipais. Além disso, a despeito das suas dificuldades de ordem política, financeira e administrativa, em 2005, grande parte dos municípios e alguns estados não tinha, sequer, previsão para elaborarem seus planos de educação em consonância com o PNE 2001-2010. A realidade constatada levava à suposição de que este PNE não tinha uma concepção perene, era circunstancial, foi elaborado mais para atender a uma formalidade legal e burocrática.

Portanto, diante desse cenário, vêm à tona as primeiras discussões em torno de um plano que fosse ao mesmo tempo forte, simples e objetivo, capaz de acelerar os resultados previstos e ajustar o cenário educacional ao novo modelo de desenvolvimento concebido para a educação pelo governo vigente.

De certa forma, presume-se que a criação do PDE decorre em função da necessidade de haver um instrumento legal que retomasse as metas do PNE e chegasse mais próximo dos estados e municípios de modo a auxiliá-los no alcance dos resultados previstos naquele instrumento. Além de uma maior articulação com os entes federados, fazia-se premente ter uma visão sistêmica que identificasse as interfaces necessárias para a reversão de cenários. A execução de políticas públicas duradouras precisavam substituir os projetos pontuais com periodicidade e público limitados que vigoravam a época e que não conseguiam impactar na realidade educacional.

Havia a necessidade de construir políticas públicas de cobertura nacional maior, sem falar que precisávamos definir indicadores de avaliação da educação a partir do restabelecimento dos objetivos do PNE e adoção de uma visão sistêmica da educação. Além disso, a educação não podia mais ficar atrelada ao critério do IDH como subsídio de transferência de recursos técnicos e financeiros, tínhamos que pensar com base no território. As ações educacionais teriam que resultar em avanços para o desenvolvimento e trazendo um nível de responsabilização maior para os entes federados. O regime de colaboração não podia limitar-se às responsabilidades da União, os estados e municípios também teriam que assumir seu papel no regime de colaboração e na responsabilização de sua parte.

Surge então, no âmbito do Ministério da Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação, instrumento de planejamento da educação brasileira que coloca a questão da qualidade do ensino como prioridade. O PDE adota e consolida uma visão sistêmica de educação em substituição à visão fragmentada que predominou no País até recentemente, especialmente em nível federal, como se os diversos níveis, etapas e modalidades da educação não fossem momentos de um processo, componentes de uma unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se integrar e reforçar mutuamente. (BRASIL, 2007, p.7; 2010, p. 23).

Na visão de Saviani, o PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Ao que parece,

na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas. Trata-se, com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura. (SAVIANI, 2007, p.1.233)

Para Luiz Fernando Arantes Paulo, com o lançamento de uma série de planos em paralelo, a partir de 2007, entre os quais estava o PDE, o governo federal elegeu novas formas para definir e comunicar quais eram as suas prioridades e metas. (PAULO, 2010, p. 180).

Ao adotar uma visão sistêmica da educação e ter sua execução concretizada por meio de uma ação coordenada entre dezenas de programas e ainda, colocar à disposição dos estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação

de políticas visando à melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública, o PDE ocasiona uma mudança de paradigma no planejamento educacional.

A educação, como processo de socialização e individuação voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional. (BRASIL/MEC 2011)

Durante a elaboração do PNE 2001-2010 e os primeiros anos de sua vigência, vigorava no país uma visão fragmentada da educação, especialmente em nível federal. Diversos níveis, etapas e modalidades da educação não eram entendidos enquanto momentos de um processo, componentes de uma unidade geral. (BRASIL 2007, p.7)

Fundada na justificativa da necessidade de estabelecer prioridades, reforçaram-se falsas oposições e promoveu-se verdadeira disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Sob o discurso de universalização do ensino fundamental, por exemplo, criou-se a indesejável oposição entre educação básica e superior. Diante da falta de recursos, caberia ao gestor público optar pela primeira. Sem que a União aumentasse o investimento na educação básica, o argumento serviu de pretexto para asfixiar o sistema federal de educação superior e inviabilizar a expansão da rede. [...] Ademais, no âmbito da educação básica, a atenção exclusiva ao ensino fundamental resultou em descaso com as outras duas etapas (ensino infantil e médio), comprometendo tanto a base do ensino, quanto as perspectivas de continuidade de escolarização. Uma terceira oposição verificada deu-se entre ensino médio e educação profissional. Ao vedar por decreto a oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibir por lei a expansão do sistema federal de educação profissional, desarticulou-se uma política importantíssima para o país. (BRASIL, 2010, p. 23)

Portanto, o PDE ao compreender o ciclo educacional de modo integral, empresta coerência e promove a articulação de todo o sistema, coordena os instrumentos disponíveis (políticos, técnicos e financeiros) entre os três níveis federativos. Ao buscar o aprimoramento do regime de colaboração federativa e a efetiva participação da sociedade brasileira, reflete a responsabilidade do Estado pela educação formal e pública e conseqüentemente possibilita o alcance de resultados mais favoráveis na educação. Portanto, com a implantação do PDE, o governo federal busca dar resposta e ao mesmo tempo reverter várias situações que tornaram difícil a governação da educação (KRAWCZYK, 2000, p.100), com destaque para:

[...] o crescimento desmedido de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no

ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o País (KRAWCZYK, 2000, p.100).

A autora também assinala que a diversidade de aspectos previstos pelas ações do PDE expressa as desigualdades das condições de aprendizagem no País e dos recursos materiais e humanos com que contam as escolas. Ao contemplar desde a instalação de luz elétrica em todas as escolas até a implantação da alfabetização digital o PDE reflete o paradoxo dessa situação. (KRAWCZYK, 2000, p.100).

Os programas que compõem o PDE encontram-se organizados em torno de eixos norteadores e articulados entre si: Educação Básica; Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade; Ensino Profissional e Tecnológico; e Educação Superior. Por sua vez, cada um desses eixos se estrutura a partir de seis pilares básicos, tomados como dimensões estratégicas para a realização de uma ação articulada e orgânica dos programas que lhes dão sustentação: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social. Oferece aos estados e municípios mais de 40 ações que englobam desde a educação infantil até a pós-graduação, e visam a intervir nos processos educacionais, de modo a melhorar a qualidade do ensino e, conseqüentemente, seus resultados. (BRASIL 2010-PCPR), mantendo assim uma dinâmica de planejamento e implementação articulados, que visam à consolidação de políticas para todos os níveis, etapas e modalidades.

Para Moacir Gadotti (2008. p. 24-26) o PDE estabelece como foco a aprendizagem e busca alcançar resultados concretos, promovendo a gestão participativa na rede de ensino e nas escolas. Neste sentido, o PDE pode dar certo onde outros planos falharam, pois não é tecnocrático e mirabolante – é um plano simples e objetivo que visa a qualidade da educação.

Ainda segundo o autor, a educação só pode melhorar no seu conjunto. O sistema educacional é formado de muitas partes inter-relacionadas, interdependentes e interativas: o que ocorre em uma delas repercute nas outras. Medidas isoladas não irão surtir efeito. Não basta melhorar um aspecto para melhorar a educação como um todo. “Nenhuma política educacional pode produzir resultados positivos sem uma integração orgânica entre os diversos níveis de ensino, particularmente entre a Educação Básica e o Ensino Superior”. Para isso, a

qualidade da educação precisa ser encarada de forma sistêmica: da creche ao pós-doutorado. (GADOTTI, 2008, p.2).

Nesse contexto, o PDE constitui é elemento essencial dessa estratégia sob a justificativa de que a relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. A sua consolidação veio reafirmar o compromisso de que a educação de crianças, jovens e adultos estivesse no topo das prioridades nacionais. (BRASIL, 2012).

Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes. [...] Por meio dessa agenda de prioridades e do conjunto de programas e ações, o Governo Federal implementou medidas necessárias para dar continuidade às prioridades de desenvolvimento e alcançar 10 objetivos estratégicos. No âmbito educacional, esse objetivo era propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade. (BRASIL, 2012, p.7-11)

Para o IPEA (2010), a gestão da política educacional ganhou destaque no governo do presidente Lula, com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que ao reconhecer as conexões entre os níveis educacionais reforça-os reciprocamente e potencializa as suas políticas. Nesse sentido, o PDE,

[...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade [...] que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. (IPEA, 2010-p. 34-35)

No que tange à sua relação com o Plano Nacional de Educação, apesar de não ser a tradução direta do PNE, estes se articulam à medida que o PDE retoma e discute metas e diretrizes expressas no PNE e contribui no sentido de criar as condições objetivas para o alcance das suas metas quantitativas. Portanto, ainda que possa ser visto como um plano

executivo, na realidade o PDE ultrapassa o sentido de um plano meramente instrumental e operacional. (MARCELO SILVA, p.13). O PDE, por meio do seu conjunto de programas, objetivos e ações estratégicas contribuíram para o atingimento de grande parte das metas do PNE 2001-2010.

Para Saviani (2007, p.1.239-1.240) as ações que compõem o PDE incidem sobre os aspectos previstos no Plano Nacional de Educação, fazendo referência à educação básica, à educação superior, às modalidades de ensino e também ao ensino médio, educação tecnológica e profissional, e educação superior, simultaneamente. Entretanto, ressalva:

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2007, p. 1.239)

Ao abordar os aspectos positivos no conjunto das ações do PDE, Marília Fonseca (2009, p.171-172) destaca a relação entre avaliação escolar e assistência técnica a municípios com baixo IDEB e pontos relacionados à melhoria da qualidade. Saviani (2007) também reconhece que o IDEB representa um avanço importante,

[...] ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. É acertada, também, a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais. (SAVIANI, 2007, p. 1.246)

Na opinião de PILAR (2011)

[...] a mudança, proveniente da criação do IDEB e do PDE, é objeto de estudo por unir os objetivos da Constituição de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente do início de 1990, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 e do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, que tinham intenções democráticas, republicanas e inclusivas, mas não tinham um plano de ação que tornasse isso realidade.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mencionado pelos autores, ao estabelecer um novo padrão de relacionamento entre a União e os demais

entes federados, fez-se necessário um instrumento jurídico que permitisse inaugurar um novo regime de colaboração, um compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas voltadas para a melhoria da qualidade da educação e o fortalecimento da escola pública.

O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), objetivando mensurar a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. É um indicador que reúne dois conceitos para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Portanto, ele é calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e no desempenho dos alunos no SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e na Prova Brasil.

Desde a sua criação, o IDEB tornou-se referência central no processo de avaliação da educação escolar. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do PDE para a educação básica. O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6,0 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.

Com posição similar, Gadotti enfatiza que com o PDE tivemos algum avanço, sobretudo quando introduziu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para o autor,

[...] o PDE compôs um conjunto de medidas e projetos fortemente ancorados na ideia de que devemos ter parâmetros, medir, contar, quantificar. [...] Temos uma cultura do incomensurável, do imponderável. São raros os planos que apresentam dados quantitativos. Não há estimativa dos recursos necessários para fazer frente aos desafios e metas estabelecidas. Não se sabe quanto vai custar implementar mudanças ou inovações educacionais. O PDE inverteu essa lógica. O ponto mais original do PDE é o controle de metas objetivas, associando *qualidade e quantidade*. Os dados quantitativos devem servir de base para estabelecer metas e políticas, desde cada unidade escolar. Medir é importante na avaliação educacional (GADOTTI, s/d, p.9-10) (grifos do autor).

Na visão de Pedro Demo (1999, p. 21 apud GADOTTI, p. 10), “é inviável avaliar sem dispor de escala de contraste. Não podemos dizer se algo está mais acima ou mais abaixo, está melhor ou pior, está para mais ou para menos, sem que tenhamos por trás escala que permita posicionar”.

O PDE promoveu profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social. (BRASIL, 2007, p.19).

Com relação ao aspecto financeiro, pode-se destacar que a partir da adoção do Plano de Desenvolvimento da Educação como referencial das políticas educacionais, para fazer frente às novas demandas, ocorre uma ampliação significativa do orçamento do Ministério da Educação, além de avanços decorrentes do aperfeiçoamento na aplicação de recursos federais nas três esferas de governo, contemplando ações de gestão educacional e de infraestrutura nas escolas; construção e reforma de creches e pré-escolas; disponibilização de laboratórios de informática ligados à internet em todas as escolas de ensino médio, urbanas e rurais; bibliotecas; extensão da merenda para o ensino médio; ampliação e melhorias no transporte escolar; a formação inicial e continuada dos trabalhadores da educação; reestruturação e expansão das universidades federais; expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; o auxílio a pesquisas; entre diversas outras (BRASIL, 2012, p.26)

Dada a experiência e a constatação dos resultados alcançados dos planos educacionais pode-se afirmar que dentre todos os planos existentes até a vigência do PPA 2008-2011, o PDE foi o que se mostrou mais efetivo.

2.2.1. Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

Nos últimos anos, o Governo Federal desenvolveu diversas ações, buscando fortalecer um sistema educacional articulado, integrado e gerido a partir da colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, com recursos progressivos e conferindo prioridade a todas as etapas da educação. O objetivo é combater os principais problemas da educação básica brasileira: baixo aprendizado e elevada distorção idade-série.

[...] Para promover a viabilidade e a sustentabilidade desse sistema, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo objetivo foi responder ao desafio de reduzir desigualdades sociais e regionais na educação, buscando o aprimoramento do regime de colaboração federativa e a efetiva participação da sociedade brasileira como coautora no processo de educação. Isso exigiu um instrumento jurídico que permitisse inaugurar um novo regime de colaboração, um compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, voltadas para a melhoria da qualidade da educação e o fortalecimento da escola pública: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que garante a sustentabilidade

das ações que o compõem, a partir da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2012; p.25)

Portanto, concomitante ao lançamento do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) fica concretizado por meio do Decreto nº 6.094/2007. Considerado o programa estratégico do PDE, o Plano de Metas [...] *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 desafio das três áreas de governo é trabalhar em regime de colaboração com os pais de alunos e a comunidade para melhorar a qualidade da educação brasileira, a ser mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que cruza dados do desempenho dos alunos na Prova Brasil com índices de aprovação, repetência e evasão escolar, calculado e divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). A meta é alcançar nota seis, numa escala de zero a dez, até 2022.

Portanto, além de agregar ingredientes novos ao regime de colaboração, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação articula diretrizes de ação e compartilha competências políticas, técnicas e financeiras com estados, o DF e municípios em relação à Educação Básica. Por meio da publicação do Decreto nº 6.094/2007, o MEC oficializa as 28 diretrizes propostas como ações estratégicas do PDE. Fica definido, também, que a vinculação do município, estado ou Distrito Federal ao Plano de Metas dar-se-á por meio de termo de adesão voluntária, a qual implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento das metas a serem atingidas por cada escola, cada município e cada estado, pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimentos dos estudantes.

A partir de então, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos entes federados passam a estar vinculadas à adesão ao Plano de Metas e à elaboração de seus Planos de Ações Articuladas (PAR), instrumentos fundamentais para a melhoria do IDEB. A adesão é o primeiro passo para a elaboração do PAR, que define as ações prioritárias que o ente federado deve executar e que podem ser passíveis de apoio pelo MEC, orientado a partir dos eixos: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, recursos pedagógicos e infraestrutura física. (BRASIL, 2010, p.45)

Como subsídio à decisão de adesão ao Compromisso, o MEC envia ao ente federado a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo INEP, com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo. Todos os entes federados aderiram ao Plano de Metas. Todos os municípios, os estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso.

Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2010, p. 24)

2.2.2. Plano de Ações Articuladas-PAR

O Plano de Ações Articuladas, mais conhecido pela sua sigla PAR, constitui a ferramenta operativa do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. É o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. É o planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos.

[...] sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007, p.25)

O PAR é coordenado pela secretaria municipal/estadual de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, de professores e da comunidade local. A sua dinâmica compreende três etapas, sendo que as duas primeiras etapas, diagnóstico da realidade educacional local e elaboração do plano de ações para um período de quatro anos estão na esfera do município/estado. A terceira etapa é a análise técnica, feita pelo Ministério da Educação e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Depois da análise técnica, o município assina um termo de cooperação com o MEC, do qual constam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade do ente federado. Este termo de

cooperação detalha a participação do Ministério, que pode ser sob a forma de assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR e assistência financeira.

Para a elaboração do Plano de Ações Articuladas, um instrumento de diagnóstico é disponibilizado pelo MEC para os entes federados. Além disso, existe um módulo no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), o Módulo PAR - Plano de Metas, que pode ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores (Internet), cujo acesso é disponibilizado aos gestores para acompanhar o trâmite do PAR do seu estado ou município. Auxilia também nos processos de elaboração, análise e monitoramento do PAR.

É também divulgado o Guia Prático de Ações, documento elaborado para orientar a definição de ações que comporão os Planos de Ações Articuladas dos entes federados. Nesse Guia estão todos os programas disponibilizados pelo Ministério da Educação e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC e que podem ser solicitados pelos municípios em seus respectivos Planos.

O Plano de Ações Articuladas é visto como uma das principais ferramentas de diagnóstico e planejamento educacional dos sistemas de ensino, além de atuar como importante instrumento de apoio técnico e financeiro para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica dos entes federados. Seu fundamento legal foi conferido pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que estabelece:

Art. 1º 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 será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR.

Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Art. 2º O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR, de que trata o art. 3º.

§ 1º A elaboração do PAR será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões:

I - gestão educacional;

II - formação de profissionais de educação;

III - práticas pedagógicas e avaliação;

IV - infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Art. 4º A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. (BRASIL, 2012)

Com o novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados com as ações do MEC/FNDE/CAPES, programas e serviços tiveram sua capacidade de atendimento ampliada. O apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas, trouxe inovações e vem possibilitando um aporte mais efetivo de recursos e fomentado uma efetividade maior das políticas. Antes do PAR, a realidade que por muitos anos vigorou para as transferências de recursos financeiros repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e municípios, além de utilizar inúmeros critérios para elaboração de projetos educacionais nem sempre tão técnicos, ficava atrelada a um burocratizado sistema de convênios que muitas vezes dificultava a sua realização.

A partir do PAR o modo de condução e decisão sobre o gasto público para a educação sofre grandes alterações. A introdução de novas formas de distribuição de recursos buscou uma racionalidade capaz de romper com as dificuldades identificadas anteriormente. Com o PAR a gestão de grande parte das políticas educacionais deixa de ser marcada pelo chamado *balcão de negócios*, onde o processo de alocação de recursos considerava menos os critérios de fomento à quantidade e à qualidade dos serviços prestados e cada vez mais a barganha política, práticas estas que deixaram marcas profundas no *modus operandi* das políticas educacionais do Brasil.(BRASIL, 2012).

Há de se destacar que o PAR cumpre, ao mesmo tempo, três papéis diferentes e igualmente importantes: promove a eficácia, a democracia e a governabilidade para a gestão das políticas educacionais. Com o PAR, o MEC altera substancialmente o modo de condução e decisão sobre o gasto público para a educação. A nova estratégia de apoio técnico, financeiro e institucional aos entes federados do Governo Federal, tendo como parâmetro as metas do IDEB e acordada com estados e municípios, trouxe inovações com foco na desburocratização, na simplificação, na desintermediação e na transparência. Este novo arranjo permite traçar execuções de qualidade para os sistemas de ensino e contribui com a melhoria da educação em todos os territórios.

Desde a sua implantação já foram observados avanços na educação decorrentes do aperfeiçoamento na aplicação de recursos federais nas três esferas de governo. Dessa forma, o PAR vem se consolidando como instrumento fundamental de auxílio ao alcance das metas do PNE (PL nº 2.035/2010), e consequente melhoria do IDEB.

Capítulo 3. As ferramentas de planejamento e gestão do Ministério da Educação

A complexidade que envolve as políticas sociais, em especial a educação, num país de grande heterogeneidade e desigualdades sociais, acentuadas por reformas administrativas incompletas e disfunções da burocracia, sem falar dos recursos escassos frente à crescente demanda da sociedade por melhores serviços prestados, tem feito com que o Ministério da Educação busque constantemente aperfeiçoar suas ferramentas de planejamento com um espírito inovador na gestão pública, visando superar os déficits, as disfuncionalidades e as dispersões existentes neste campo, oferecendo elementos capazes de subsidiar a implementação das políticas e orientar a ação governamental.

Além disso, o ritmo acelerado imposto pela tecnologia têm modificado paradigmas da gestão pública, provocando o esgotamento do modelo de ação estatal e fazendo surgir uma nova concepção de Estado mais eficiente, orientado para o cidadão, desburocratizado e focado em resultados. Surgem novas exigências e torna-se fundamental rever marcos conceituais e legais relacionados à função pública com vistas à possibilitar maior agilidade e qualidade da ação pública no atendimento às demandas sociais. Sem dúvida,

um dos grandes desafios da administração pública atual é justamente a proposição das iniciativas inovadoras em gestão no intuito de aprimorar o papel estratégico do Estado, garantindo não somente a melhoria do ambiente de negócios e o desenvolvimento econômico, por meio de ferramentas tradicionais, como também introduzindo mecanismos modernos, inovadores, que proporcionem maior participação da sociedade, transparência e celeridade no funcionamento da máquina pública. (MORAES, s/d; p.2)

Para isso, torna-se essencial reorganizar as dimensões do planejamento e da gestão para que se adequem às mudanças impostas à máquina pública, mediante a introdução e o desenvolvimento de ferramentas e tecnologia da informação e de métodos modernos de gestão, racionalizando gastos sem comprometer o atendimento à população.

Nesse sentido, os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas têm sido impulsionados a buscar, cada vez mais, o aprimoramento dos seus sistemas de planejamento e a implementação de práticas mais flexíveis de gestão. O investimento na capacidade de produção e tratamento das informações associado às soluções e inovações em planejamento e gestão são políticas essenciais para maximizar a utilização dos recursos públicos e atender a sociedade de forma satisfatória. (BRASIL, 2012, p.7)

No que tange à educação, dada à complexidade operacional, os contextos de implementação, os desenhos institucionais e a diversidade de públicos-alvo dos programas educacionais no Brasil, os sistemas de produção de informações educacionais, o desenvolvimento de indicadores, bem como os mecanismos de monitoramento e avaliação são aspectos que precisam estar constantemente se adequando para viabilizar os ajustes necessários na condução dos programas governamentais. A formulação, a implementação e a gestão de políticas públicas para ser efetiva precisa ser subsidiada com base em dados confiáveis e atualizados periodicamente.

Num país de dimensões continentais como o Brasil, onde as políticas engendradas no âmbito do governo federal são caracterizadas por alta complexidade e capilaridade, necessitando articular, constantemente, políticas em parceria com os demais níveis federativos (estados e municípios), além de organizações da sociedade civil, é imprescindível e torna-se relevante a coleta contínua de informação para a busca constante pela eficiência, eficácia e transparência em suas atividades (FGV, 2011, p.38)

Avaliações e informações oportunas e de qualidade são fundamentais para a gestão das políticas e programas educacionais pela possibilidade de proporcionarem interpretações mais adequadas para instrumentalizar o processo de planejamento e garantir uma atuação eficaz do Estado nas áreas sob sua responsabilidade.

A ampliação do gasto social no Brasil e a diversificação dos programas voltados a atender às diversas demandas públicas vêm pressionando o setor público a aprimorar suas práticas de gestão. Neste sentido, a preocupação com aprimoramento técnico na elaboração de diagnósticos e nas atividades de monitoramento e avaliação de programas vem crescendo. Estruturar melhor os Sistemas de Indicadores de Monitoramento e especificar Pesquisas de Avaliação mais consistentes são desafios que precisam ser rapidamente enfrentados nos três níveis de governo- federal, estadual e municipal-, sob pena de estender por mais tempo ainda a superação das iniquidades sociais no país e sob o risco de se perder a crença de que os programas públicos podem ser vetores impactantes na mudança social no Brasil. (JANNUZZI et al, 2009, p.134)

Sob este aspecto, destaca-se o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável por grande parte das avaliações educacionais e gerador das principais bases de dados para as estatísticas da educação brasileira. Produz anualmente levantamentos censitários, com coletas de dados e avaliações da educação básica e ensino superior, que retratam a realidade e as necessidades dos sistemas educacionais.

Cabe ressaltar, porém, que além do Inep e de outros sistemas utilizados para viabilizar o planejamento e a gestão das políticas educacionais, o MEC conta um Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), ferramenta informatizada de gestão estratégica e operacional desenvolvida para subsidiar o planejamento e a gestão das políticas educacionais.

3.1. O Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC

O Ministério da Educação (MEC) é detentor de uma matriz de relacionamento muito complexa. São 27 Secretarias Estaduais de Educação, 5.569 Secretarias Municipais de Educação e aproximadamente 155 mil escolas públicas. Para este atendimento, conta com uma estrutura organizacional que compreende 145 unidades orçamentárias, com destaque para as 06 (seis) Secretarias⁸ da administração direta, 02 (duas) Subsecretarias⁹, 08 entidades vinculadas, destacando-se a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Conta ainda com 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (440 câmpus em funcionamento), 02 CEFET's, 59 Universidades Federais (287 câmpus em funcionamento) e 46 Hospitais Universitários.

Soma-se a este contexto, o cenário de dinamismo e aporte de recursos na área educacional, ocorrido nos últimos anos, principalmente a partir da criação do PDE, em 2007. A ampliação de recursos para a educação passou de 4,7 % do PIB em 2000 para 6,1 % do PIB em 2011, conforme pode ser observado no Gráfico abaixo, e o orçamento do Ministério da Educação, que apresentou um aumento de 82% no período de vigência do PPA 2008-2011. (BRASIL, 2012, p.16)

⁸ - Secretaria de Educação Superior (SESU)

- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)

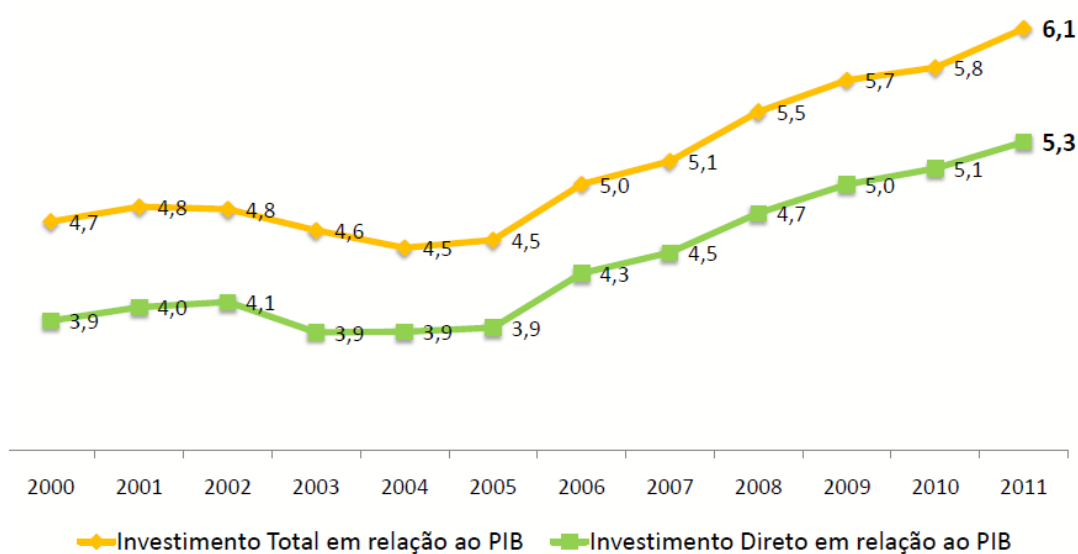
- Secretaria de Educação Básica (SEB)

- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)

- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)

- Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)

⁹ Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) e Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA)

Gráfico 2 – Percentual do Investimento Público em Educação em relação ao PIB (%). Fonte: INEP

Fonte: Inep

Essa realidade tem demandado do Ministério buscar constantemente o aprimoramento do seu planejamento e práticas mais flexíveis de gestão. Portanto, em 2005, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), órgão subordinado diretamente à Secretaria Executiva do MEC, desenvolveu e implantou um sistema próprio, uma solução tecnológica para acompanhar a execução das ações governamentais, desde a sua concepção até a efetiva realização física e financeira, além de outras propriedades e atribuições.

Trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), com função *InfraSIG*, ou seja, funciona como alimentador de outros sistemas do governo federal, que foi elaborado para ser uma ferramenta de organização e integração do gerenciamento dos programas governamentais no processo de monitoramento e avaliação do PPA¹⁰, mediante a sistematização informacional da execução física dos programas e das ações governamentais.

Desenvolvido em *software* livre, mediante parceria com diversos órgãos de governo, utilizando modernas técnicas de mapeamento de processos e ampla participação das equipes de trabalho de diferentes secretarias e órgãos do MEC, o SIMEC implicou profundas mudanças culturais e organizacionais

¹⁰ Até então, o monitoramento das ações MEC no Plano Plurianual (PPA) era realizado por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), sistema extinto em 2011 e substituído pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal.

das práticas de governança do Ministério, bem como de sua forma de relacionamento com parceiros governamentais (estados, municípios e outros órgãos do governo federal) e da sociedade brasileira (PONTES e NÉHME, 2009, p. 158-159).

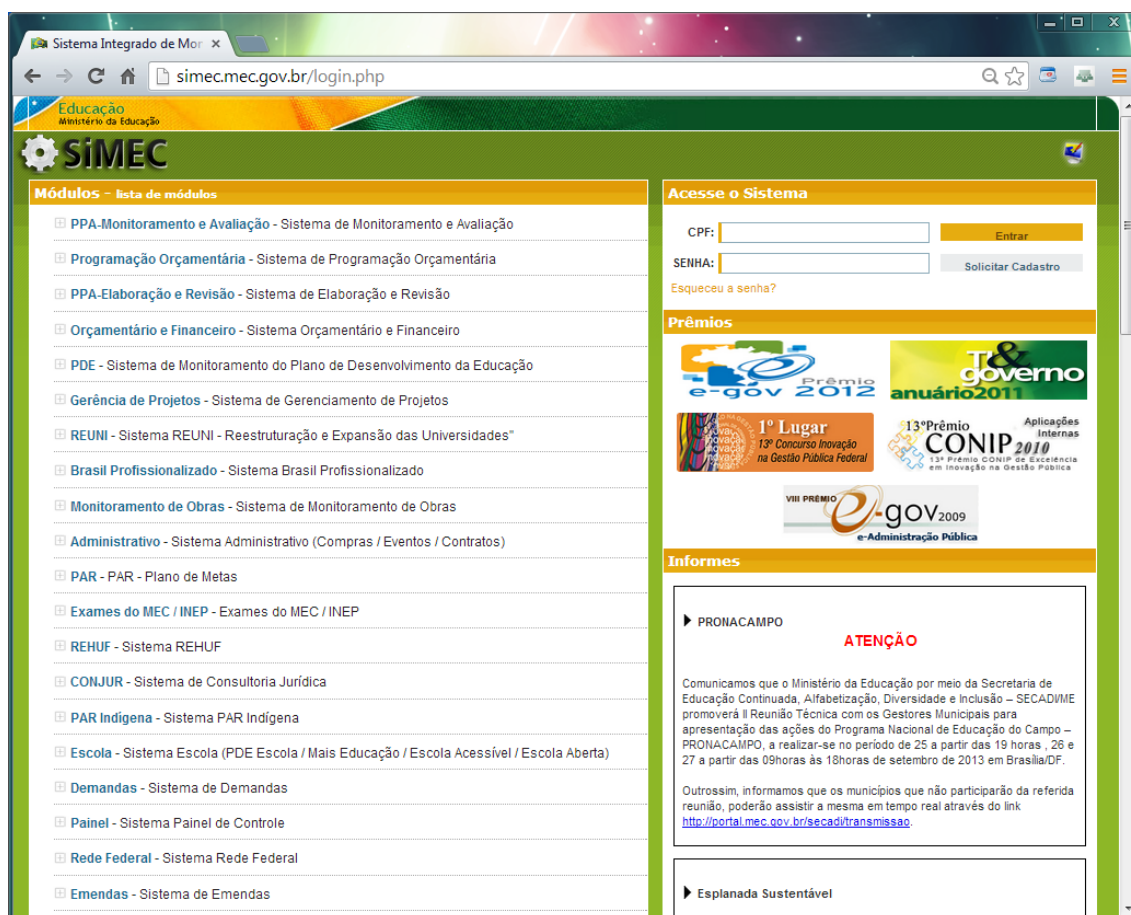
Cabe ressaltar, que a criação do SIMEC foi impulsionada, no âmbito do MEC, a partir do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), ferramenta para subsidiar a gestão do PPA que vigorou até o PPA 2008-2011. Portanto, inicialmente, o SIMEC foi projetado com o intuito de estabelecer um elo com o SIGPlan e aperfeiçoar o processo de monitoramento dos programas e ações do MEC, possibilitando, também, o registro de entraves e restrições para melhor enfrentamento dos problemas, mas, principalmente, para que se tornasse ferramenta de gestão para os dirigentes do Ministério.

O SIMEC é composto por Módulos com características, funções, públicos-alvo e ferramentas específicas que compreendem diferentes áreas do Ministério: administrativa, ciclo de planejamento, orçamento e finanças, gestão de políticas públicas, acompanhamento de obras e painéis estratégicos de monitoramento e controle; e cujas informações atendem a alta gestão, diretorias e áreas técnicas.

Ao longo dos anos foram criados novos módulos com funções correlacionadas tanto ao monitoramento e avaliação, quanto à execução orçamentária e financeira das ações do Ministério da Educação, resultando numa robusta plataforma com um quantitativo superior a 50 módulos.

A figura abaixo representa a Tela inicial do SIMEC, com informações sobre os seus módulos, informes, além de um campo que permite que o usuário solicite seu cadastro ou peça recuperação de senha e, obviamente, entre no sistema propriamente dito (*login*). O sistema SIMEC somente será acessado por usuários previamente cadastrados. O acesso será realizado mediante senha pessoal que habilitará o usuário aos módulos para os quais tenha sido previamente autorizado.

Figura 1 - Tela Inicial do SIMEC, disponível em <http://simec.mec.gov.br>



Alguns dos Módulos do SIMEC são utilizados por parceiros como universidades, estados e municípios. Possui mais de 270 mil usuários cadastrados, dos quais mais de 220 mil são ativos, incluindo todos os governos de estados e municípios brasileiros, além das unidades orçamentárias do MEC. Com relação ao acesso, são computados 6.325 usuários distintos por dia e 90.766 usuários distintos por mês. Portanto, o SIMEC é um canal direto, rápido e efetivo entre o ministério e todas as demais esferas e instituições envolvidas com a oferta de educação no Brasil.(BRASIL, 2012, p.115)

Decorrido mais de oito anos de sua implantação, a criação do SIMEC tem contribuído para o MEC, gradativamente, retomar o seu planejamento e modernizar a sua gestão, ao conferir maior agilidade, racionalidade e credibilidade ao processo gerencial, como também padronizar as atividades inerentes ao fluxo de informações físicas e financeiras, repercutindo na elevação do nível de satisfação dos seus usuários internos e externos e na ampliação de sua capacidade de análise sobre a situação real da educação no país. Além disso, a criação de seus diversos módulos tem possibilitado a superação de alguns gargalos da rotina de trabalho do

MEC, aumentando o nível de interoperabilidade entre as suas diversas áreas, fato este que tem justificado a construção de novos módulos e o aperfeiçoamento dos já existentes.

Em síntese, por meio do SIMEC os gestores do governo federal podem elaborar, executar, monitorar e avaliar suas atividades, em tempo real, inclusive com registro das restrições, de modo a permitir atuação preventiva para solução dos entraves.

O SIMEC pode ser concebido como um modelo de governança do setor público, a partir da redefinição dos processos de planejamento e gestão institucionais do MEC e ter possibilitado:

- a integração das ferramentas de planejamento e gestão orçamentária, e estas a instrumentos de monitoramento de atividades estratégicas do Ministério, mediante desenvolvimento e implantação de nova metodologia de integração plano-orçamento;
- o fortalecimento da atividade de planejamento e gestão no âmbito do MEC, por constituir uma ferramenta permanente, suprimindo iniciativas pontuais e esparsas, e facilitando a tomada de decisão;
- a redefinição do padrão de relacionamento e apoio às esferas estaduais e municipais, contribuindo para o fim da política de “balcão”, uma vez que o processo de apresentação de propostas por esses entes, a partir da implantação dos módulos PAR, Plano de Metas e Brasil Profissionalizado, ganhou maior transparência e racionalidade;
- o apoio a atividades de supervisão de obras que recebem recursos do MEC, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos; e
- a adoção de solução tecnológica que possibilita a criação e a substituição de módulos conforme a necessidade dos gestores, conferindo-lhe flexibilidade e caráter evolutivo, bem como a replicação da metodologia e da plataforma a outros órgãos e esferas de governo. (PONTES e NÉHME, 2009, p.176-177)

Em meados de 2007, devido ao crescimento da capacidade de gerar e disponibilizar informações, a estrutura de desenvolvimento do sistema, criada na SPO, ganhou corpo e passou a integrar uma Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC, tamanho o seu crescimento e reconhecimento.

Cabe ainda destacar, a disponibilização gratuita do código fonte do sistema para instituições públicas, o qual pode ser utilizado em qualquer plataforma tecnológica, sendo preferencialmente *software* livre. Por ser um sistema de fácil utilização para quem insere as informações e para quem utiliza as informações, diversas instituições públicas já compartilham dessa plataforma.

3.2 – A criação da Subação Orçamentária e o Plano Interno

A integração entre instrumentos de planejamento, de certa forma, não constitui novidade para o Ministério da Educação. Entre 2007-2011, o ministério reorganizou seu planejamento com vistas a viabilizar o alinhamento entre o seu Planejamento Estratégico (PE), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 do governo federal e conseqüentemente, a execução das políticas nacionais de educação. Esta integração foi materializada pela adoção de Subações Orçamentárias e Planos Internos cadastrados no SIMEC.

Para uma melhor compreensão do processo, torna-se necessário tecer algumas explicações sobre algumas características do Plano Plurianual.

Após a elaboração do PPA, o estabelecimento das metas e prioridades pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹¹ e a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA)¹² é que ocorre a implementação do PPA, via execução dos programas contemplados com dotações na LOA. Portanto, é com a execução de suas ações contidas na LOA que a implementação do PPA torna-se realidade.

Uma das principais características do PPA, desde a implantação do novo formato, em 1999 (PPA 2000-2003), detalhado em programas e ações, foi a grande visibilidade dada ao planejamento governamental. No entanto, tal visibilidade resultou na criação de um número excessivo de ações a serem gerenciadas que, por sua vez, limitavam a agilidade orçamentária quando se tornava necessário remanejar recursos entre as ações, pois para tal é necessária autorização por lei específica.

O orçamento é dividido em ações orçamentárias, cada uma com finalidade específica; uma dotação orçamentária (toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos) e um único produto.

As ações orçamentárias podem priorizar visibilidade ou execução. O Ministério da Educação priorizou a execução, tendo em vista o grande volume do seu orçamento, 91,6

¹¹ De iniciativa do Executivo, essa lei estabelece as metas e prioridades da administração pública federal a serem observadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). É com base na LDO aprovada pelo Legislativo que a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias do Legislativo e do Judiciário. Ela também dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. A LDO deve ser encaminhada até o dia 15 de abril ao Congresso Nacional, que tem prazo até 30 de junho para aprová-la.

¹² É a lei que fixa os recursos públicos a serem aplicados, a cada ano, nas ações de governo. O Executivo tem o prazo de 31 de agosto para enviá-la ao Congresso. O projeto de Lei Orçamentária Anual deve observar as prioridades contidas no Plano Plurianual (PPA) e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal.

bilhões em 2013¹³, que por si só, já envolve certa complexidade para sua execução. Em síntese, não raras vezes, faltava orçamento para a execução de determinada ação, enquanto outras ações tinham orçamento além do necessário. Mas a transferência de recursos de uma ação para outra não era e continua não sendo tarefa simples e corriqueira, pelo fato de exigir uma série de trâmites legais que, geralmente, são burocratizados e demorados, normalmente, inviabilizam as atividades a serem desenvolvidas. Quando se conseguia transferir recursos de uma ação para outra, já não havia tempo hábil para a sua execução, pois geralmente o exercício financeiro estava em fase de encerramento, ficando o cronograma de execução completamente comprometido.

Portanto, o dilema estava posto: ou se optava pela visibilidade, com uma profusão de ações ou pela agilidade, com a aglutinação das mesmas. Para resolver este problema, o MEC optou por aglutinar ações que tivessem abrangência, ou seja, que permitissem a execução de uma série de atividades. Com o processo de aglutinamento das ações, os produtos tendem a ser mais genéricos, para comportar diferentes iniciativas dentro da mesma ação. A vantagem disso é que a transferência de recursos de uma atividade para outra é muito mais ágil, pois os procedimentos burocráticos são consideravelmente menores.

Entretanto, apesar da aglutinação das ações ter proporcionado um ganho muito expressivo na execução orçamentária do Ministério, a visibilidade do gasto com a aglutinação das ações orçamentárias foi reduzida, com cada ação correspondendo a um produto. Havia a necessidade de sanar as deficiências desse novo modelo, ou seja, manter a transparência, atendendo a dispositivos legais, seja para atender aos órgãos de controle e a sociedade, ou para atender o próprio MEC na gestão de seus recursos.

Com o intuito de tornar mais ágil o processo de execução das políticas educacionais, recuperar a visibilidade, outrora reduzida e ao mesmo tempo possibilitar maior autonomia aos gestores, o MEC vem adotando, nos últimos anos, estratégias que convergiram na aglutinação de diversas ações orçamentárias afins; e mais recentemente também de programas.

Com a instituição do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamentação e Custos, por meio da Portaria SPO/SE nº 09/2009, foi possível resgatar essa visibilidade. A partir de então, o MEC passou a utilizar como ferramenta gerencial de planejamento e orçamento, a Subação Orçamentária e o Plano Interno (PI), os quais permitem identificar, detalhadamente, quanto

¹³ Dotação atual com base na LOA/2013, em 7/11/2013.

foi gasto com cada política do MEC, bem como o recurso investido em vários níveis e modalidades de despesas. Adicionalmente, integram o planejamento e o orçamento.

O objetivo maior desse Sistema é integrar as políticas nacionais de educação, especialmente as iniciativas do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e demais planos desenvolvidos no âmbito das instituições federais de ensino e pesquisa, vinculadas ao MEC, aos Planos Plurianuais por meio de Subações Orçamentárias e Plano Interno cadastradas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC (MEC, 2009).

A Subação Orçamentária, metodologia operacional desenvolvida pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do MEC, é decorrente das ações orçamentárias da Lei Orçamentária Anual (LOA). Corresponde a uma codificação ou rubrica de gestão interna que subtrai recursos de mais de uma ação orçamentária e serve para vincular a LOA, o PPA e o PDE. Segundo a Portaria SPO/SE nº 09/2009, pode ser definida como:

§2º, Art. 1º - Instrumento de integração entre o planejamento, a programação e a execução orçamentária e financeira, de forma a orientar os processos de tomada de decisão e imprimir visibilidade às atividades desenvolvidas para dar consecução às políticas nacionais de educação, podendo ser executada por meio de uma ou mais ações orçamentárias.(MEC, 2009).

Já o Plano Interno (PI) faz o elo entre o planejamento e o orçamento setorial, apropriado pelo MEC, passa a ser utilizado como ferramenta gerencial e se torna obrigatório na execução orçamentária de todas as unidades do MEC.

§4º, Art. 1º - O Plano Interno, constante do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, será utilizado como instrumento de programação e gerenciamento da Subação Orçamentária e de detalhamento de seus atributos, com vistas à apropriação de custos das políticas nacionais de educação e do planejamento institucional das unidades orçamentárias e gestoras do MEC.

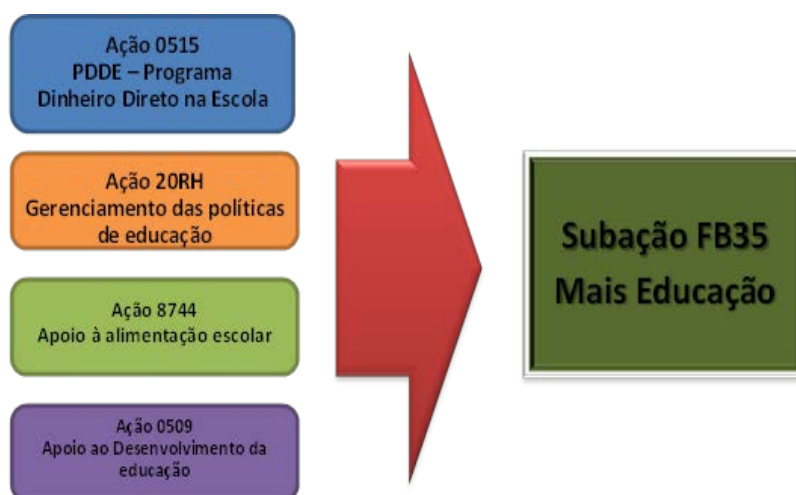
§ 5º O SIMEC disponibilizará funcionalidade de criação e codificação de Subações Orçamentárias e seus respectivos Planos Internos.

Art. 2º As unidades orçamentárias vinculadas ao MEC identificadas no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI como órgãos subordinados ao Órgão Superior Ministério da Educação - 26.000 devem, obrigatoriamente, utilizar o Plano Interno. (MEC, 2009)

Portanto, com a estrutura de Subação e PI devidamente formalizada, os programas do MEC passam a ser executados por meio de Subações, que podem subtrair recursos: de 01 ou mais ações orçamentárias; e de 01 ou mais Plano de Trabalho Resumido (PTRES) de uma mesma ação orçamentária.

Como exemplo prático e para um melhor entendimento da Subação podemos citar como funciona o orçamento da Subação FB35 – Mais Educação.

Figura 2: A Aglutinação de ações para formação da Subação Orçamentária.



Como podemos observar, para execução dessa política, o Mais Educação, caso seja necessário, podemos subtrair recursos de diversas ações orçamentárias, no exemplo acima o recurso sai de quatro ações.

A Subação Orçamentária, além de facilitar a gestão do orçamento e a transparência, ao identificar de onde sai o recurso gasto em determinada política, podem também ser vistas como um recurso que agiliza a execução, proporcionando uma melhoria na qualidade do gasto e redução dos custos operacionais dos programas do MEC, com procedimentos burocráticos consideravelmente menores. Funciona como um conjunto transversal que pode perpassar mais de uma ação orçamentária, portanto, a Subação pode ser maior que a ação orçamentária da LOA. Ressalte-se que outro aspecto relevante e

fator decisivo para a adoção do Plano Interno e da Subação Orçamentária foi o fato de a sua utilização exigir dos gestores públicos um planejamento estruturado de suas ações e, conseqüentemente, uma execução mais eficaz, tendo em vista que, ao se planejarem, reduzem o número de ações orçamentárias, possibilitando maior agilidade e flexibilidade na execução física e financeira das ações. (PONTES e NÉHME, 2009, p. 163).

O Plano Interno detalha a execução da Subação e apropria custos para subsidiar o planejamento, a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão contínua de cada

Subação Orçamentária, orientando, assim, os processos de tomada de decisão a partir de uma melhor visibilidade das atividades desenvolvidas. Pelo PI é possível identificar o destino dos gastos por diversas categorias, bem como a Subação de origem, de onde sai o recurso.

Em síntese, a adoção dessas ferramentas, tanto a Subação como o PI, permitiu, no âmbito do Ministério da Educação, a materialização da integração das políticas nacionais de educação, tanto as previstas no PDE como as do PPA da União a partir de 2009. A Subação constitui o instrumento de intersecção que correlaciona as ações orçamentárias da LOA, as iniciativas do PPA e as ações estratégicas do PDE, identificando suas características qualitativas mais relevantes e vinculando-as a Planos Internos (PI).

Cabe aqui destacar que os resultados positivos aferidos pelo MEC com a utilização dessas ferramentas foram fundamentais para a materialização do processo de integração dos instrumentos de planejamento educacional.

3.3 – A integração dos instrumentos de planejamento educacional.

Paralelamente à elaboração do PPA 2012-2015, instrumento de planejamento de médio prazo elaborado sob novo formato e com o objetivo maior de recuperar a credibilidade do planejamento governamental, encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional, o PL nº 8.035/2010, que estabelece as diretrizes para o Plano Nacional de Educação, instrumento de planejamento educacional de longo prazo que trata da educação para todo o território nacional, composto por 20 metas e 150 estratégias de ação, a partir das 10 diretrizes traçadas.

Dentre os aspectos inovadores introduzidos pelo PPA 2012-2015, destaca-se a diversidade dos arranjos empregados para a materialização das políticas públicas, principalmente em função da possibilidade de considerar outras agendas prioritárias de governo.

Portanto, o momento era ímpar e oportuno para a definição das políticas educacionais a partir de uma integração das metas contidas no PNE com as do PPA 2012-2015. No âmbito da educação, este PPA foi elaborado em sintonia com o PNE - PL 8.035/2010, mesmo este em processo de tramitação no Congresso Nacional, e com o PDE. Pela primeira vez um plano de governo de médio prazo, o PPA, foi elaborado com base nas principais metas estabelecidas num plano de Estado, de longo prazo, o PNE e também considerando um plano setorial, o PDE.

Dessa forma, passada a fase de elaboração de um plano que se pretende ser mais coerente com a atual realidade brasileira, o desafio seguinte é buscar a convergência e a integração de agendas estratégicas na prática institucional para assegurar maior efetividade à execução das políticas educacionais.

Essa é a nova realidade que o Governo Federal vivencia, não somente no âmbito das políticas educacionais. A intenção de retomar o planejamento governamental implicou numa revisão e reestruturação da dinâmica de funcionamento da máquina administrativa. Fazia-se necessário aprimorar a forma de gestão existente ou, em alguns casos, adotar novos princípios de gestão e um novo tipo de planejamento para responder aos desafios que se apresentavam na consolidação desse processo.

É incontestável que para a concretização do planejamento, este precisa estar associado a práticas de gestão e sistemas de apoio que o operacionalizem e lhe deem concretude. Por melhor elaborado que seja o planejamento, sem a correta execução, todo plano restará comprometido e sujeito a fracassos. A eficácia do aparato governamental, muitas vezes insuficiente, acaba inviabilizando o alcance dos objetivos do planejamento.

No Brasil, ainda são grandes os desafios para resgatar a importância do planejamento na gestão e no desempenho das políticas públicas, principalmente das educacionais. O planejamento educacional é um tema que suscita uma série de indagações a respeito da sua aplicabilidade e da sua eficiência em relação à busca por uma educação pública de qualidade, principalmente pelas características que permeiam o sistema educacional brasileiro.

Sob este aspecto, é primordial reconhecer que o fato de o Brasil ser detentor de um complicado e mal resolvido sistema federativo, com entes autônomos e concorrentes na responsabilidade educacional, mas sem uma regulamentação legal das competências específicas de cada um no regime de colaboração, torna o Ministério da Educação possuidor uma matriz de relacionamento muito complexa, exigindo, além de uma visão sistêmica, que vai desde a educação infantil até o ensino superior e a pós-graduação, um constante aperfeiçoamento dos seus instrumentos de planejamento; processos administrativos mais flexíveis e integrados; maior transparência na execução orçamentária e financeira e na vinculação do orçamento com as agendas estratégicas; aprimoramento do monitoramento das ações e do monitoramento estratégico; e grande capacidade de articulação e coordenação federativa para a efetivação das políticas educacionais.

Portanto, o planejamento num órgão da dimensão e capilaridade do MEC e detentor de uma multiplicidade de agendas estratégicas, de alta diversidade e dinamicidade, inerente ao ambiente educacional, a saber: o PNE (PL nº 2.035/2010), o PPA 2012-2015, o PDE e ainda o seu Planejamento Estratégico, com propósitos e escopos específicos, sobreposições e lacunas (CONSAD, 2012, p.2), confere ao órgão responsável pela elaboração da política setorial um maior comprometimento com a sua gestão.

Nesse tocante, a proposição de iniciativas inovadoras em gestão no intuito de organizar a ação governamental e aprimorar o papel estratégico do Estado, garantindo não somente a melhoria do ambiente organizacional por meio de ferramentas gerenciais, como também introduzindo mecanismos modernos, inovadores, que proporcionem uma gestão mais integrada de políticas, melhor qualidade do gasto público e transparência e celeridade no seu funcionamento é fator preponderante.

Decorridos quase dois anos de vigência do PPA 2012-2015, o estágio atual se coloca como um desafio para os Ministérios, as setoriais. A forma de coordenação e implementação, a sua readequação em face de tantas mudanças advindas com o atual instrumento de planejamento, o PPA 2012-2015 pode representar um maior fortalecimento do planejamento setorial, ou o contrário, o seu enfraquecimento. Em algumas, há necessidade de ampliar a sua capacidade técnica de planejamento. Já em outras, será preciso haver uma reorganização, ou até mesmo instituição desta função. Entretanto, para algumas setoriais o desafio vai mais além. E nesse contexto, destaca-se o Ministério da Educação. Este, mais uma vez teve de inovar, criar mecanismos para integrar planos, políticas e agendas setoriais, tendo como referência comum o objetivo de alcançar uma educação pública de melhor qualidade.

3.3.1 - Uma proposta técnica de Alinhamento Estratégico no âmbito do SIMEC.

No âmbito da política educacional no Brasil, os planos PNE, PPA, PDE, dentre outros, integram um conjunto importante e necessário de ações com o intuito de melhorar a qualidade da educação. O conteúdo presente nos planos e o rigor no cumprimento das metas e objetivos propostos sinalizam para a relevância da educação na consolidação desse contexto favorável de crescimento econômico, bem como sustentar os processos bem-sucedidos de transformação social ocorridos nos últimos anos. Mas para isso, é preciso que as propostas contidas no planejamento educacional fiquem além do texto e demonstrem realmente sua efetividade.

Em face ao exposto, após a elaboração do PPA 2012-2015¹⁴, era premente a necessidade de materializar a integração entre os instrumentos de planejamento educacional, PNE, PPA, PDE e o Planejamento Estratégico do Ministério. Mecanismos de gestão precisavam ser adotados para alinhar e gerenciar o planejamento das políticas educacionais em consonância com as diretrizes do atual PPA.

O MEC apresenta uma matriz de relacionamento muito complexa. Para definir as principais estratégias de gestão e, assim, aumentar a eficácia da gestão pública educacional, é preciso obter uma visão sistêmica, que vai desde a educação infantil até o ensino superior e a pós-graduação.

O incremento no orçamento do Ministério da Educação (MEC) nos últimos anos possibilitou uma ampliação do número de ações estratégicas destinadas a atender às necessidades nesta área, bem como a diversificação, a magnitude e a abrangência destas ações. Desta forma, acentuou-se uma antiga dificuldade do ministério, qual seja a de realizar um monitoramento eficaz das políticas públicas, que pudesse também servir de subsídio para a tomada de decisões por parte da alta gestão.

As informações necessárias a um bom monitoramento encontravam-se fragmentadas em diversas áreas do ministério e autarquias vinculadas, em sistemas pulverizados e muitas vezes em e-mails, planilhas eletrônicas e documentos arquivados em computadores pessoais, sem a divulgação ampla e sem o conhecimento dos demais membros das equipes. Esse fato gerava certa lentidão no levantamento das informações para a alta gestão interna e para órgãos como Ministério do Planejamento, Presidência da República, Casa Civil e, até mesmo, para o controle social.

Embora outros módulos existentes tais como o Painel de Controle, que consiste em um sistema informatizado de acompanhamento dos indicadores vinculados às ações estratégicas do MEC, já respondesse a essas necessidades e possibilitasse condições de acompanhar o que está acontecendo e qual é a realidade da educação no país, sob todos os eixos estratégicos: educação básica, superior, profissional e tecnológica, o sistema de planejamento do MEC,

¹⁴ Convém observar que as metas físicas do PPA 2012-2015 da Educação, referenciaram-se no Anexo de Metas e Estratégias do Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação - PNE, desde então em discussão no Congresso Nacional para vigência nos dez anos seguintes à publicação da Lei. Caso ocorram eventuais alterações na aprovação final ou em futuras revisões do PNE poderão ser realizados ajustes posteriores. Há de se destacar que a redução para 20 metas do novo PNE (PL nº 8.035/2010) favoreceu o alinhamento com o PPA 2012-2015 e com as ações estratégicas do MEC contidas no PDE.

com o novo formato do PPA 2012-2015, ressentia-se de medidas que viabilizassem oportunamente a geração de informações tempestivas e de caráter mais estratégico para a alta gestão para aumentar a eficácia da gestão pública educacional a partir do alinhamento de seus instrumentos de planejamento.

O planejamento educacional será mais efetivo quanto mais integrados estejam os objetivos, as metas, as iniciativas e ações estratégicas que compõem suas agendas estratégicas. Dessa forma, o primeiro passo para implementação desse novo arranjo de planejamento foi desenvolver, em 2013, uma proposta técnica de integração dessas agendas com o orçamento, denominada Alinhamento Estratégico, a qual se encontra inserida no interior do Módulo Planejamento e Monitoramento Estratégico, integrante do SIMEC.

Este módulo foi criado com o objetivo de complementar as informações já disponíveis no Painel de Controle. A multiplicidade de fontes e critérios de consulta ocasionava falta de padronização dos dados, o que dificultava a análise comparativa dos resultados das iniciativas entre regiões e entre períodos. Além disso, a ausência de um processo sistemático para a coleta de dados fazia com que grande parte das informações disponíveis estivesse defasada, pouco confiável e até mesmo, contraditória, dificultando a compreensão das reais necessidades de cada região do país. Portanto, a finalidade do Módulo Planejamento e Monitoramento Estratégico é consolidar informações dispersas em vários sistemas de informações, não necessariamente no SIMEC, e viabilizar a materialização da agenda educacional.

Convém destacar que para manter estes dados atualizados e garantir a validade e coerência das informações, foi instituído, em 2010, o Núcleo de Informações Gerenciais (NIG), o qual é coordenado pelo Secretário Executivo e pelo Chefe de Gabinete do Ministro e é composto por um representante de cada Secretaria e de cada entidade vinculada ao Ministério, responsável por manter atualizadas e coerentes as informações pertinentes à área de atuação de sua unidade.

3.3.2 - O processo de construção do Alinhamento Estratégico

Podemos entender o alinhamento estratégico como uma ferramenta que, aliada ao planejamento estratégico, auxilia a gestão em suas decisões e contribui para a otimização do desempenho organizacional. Tendo como base os objetivos de longo prazo, o alinhamento estratégico baseia-se no fato de que o desempenho está diretamente relacionado com a

habilidade gerencial para criar uma adequação estratégica, essencialmente dinâmica e integrada, entre a sua estrutura, seus recursos tecnológicos, financeiros e humanos. Portanto, não constitui um evento isolado, mas um processo contínuo de integração e adaptação, sujeito a mudanças e passível de ajustes.

Pode também ser concebido como uma ferramenta que operacionaliza o planejamento estratégico, uma vez que busca maximizar as estratégias para a implementação e o desempenho de políticas e ações de maneira contínua e permanente ao longo de todo o horizonte de planejamento. Um aspecto a ser observado para que o alinhamento estratégico desenvolvido em nível governamental obtenha êxito, é que este estabeleça uma visão sistêmica e compartilhada entre metas e objetivos institucionais e de governo. Um alinhamento pode ocorrer sob diversos aspectos.

No caso do MEC, um dos desafios colocados para a atual gestão foi o de materializar a integração do PPA 2012-2015 com os demais planos de competência desse Ministério, ou seja, transformar planos com escopos diferenciados, sem sincronismo e conceitualmente diversos, num processo único, pela convergência de objetivos, metas, prioridades e ações estratégicas. Portanto, o Alinhamento Estratégico pode ser definido como uma estrutura matricial de vinculação entre Plano Nacional de Educação - PNE, Plano Plurianual da União - PPA, Objetivos Estratégicos, Desafios e Ações Estratégicas para a educação.

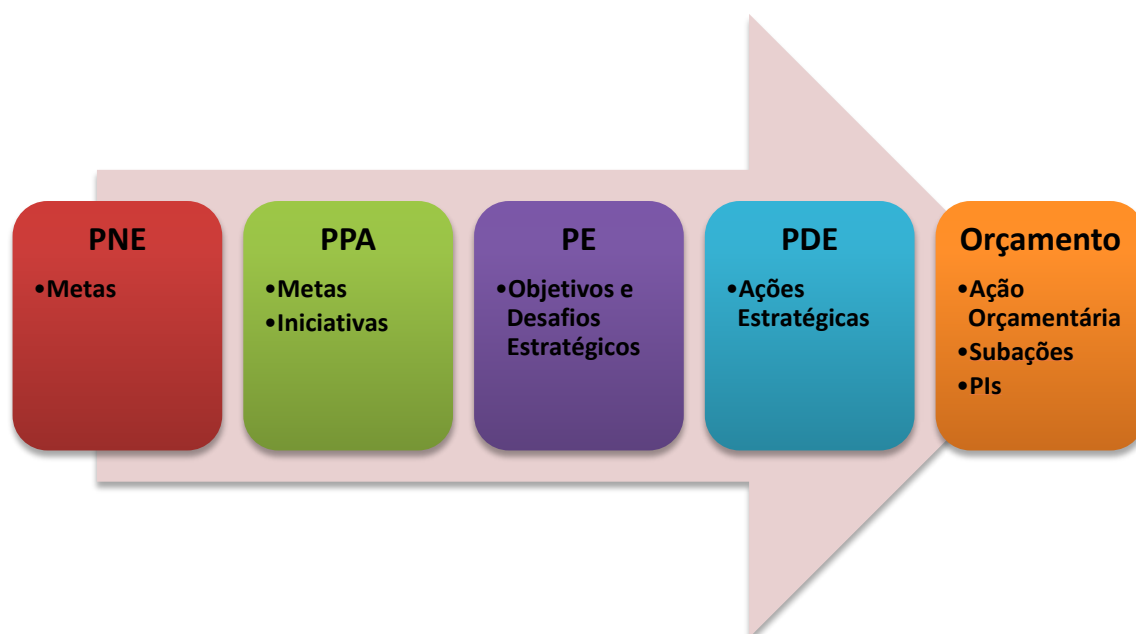
Retomando alguns conceitos, o PNE é uma exigência constitucional que traduz-se numa política de Estado de longo prazo. É o instrumento de planejamento que referencia as políticas educacionais e norteia os planos estaduais e municipais de educação por um período de 10 anos. O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo (4 anos). É um plano norteador das políticas do governo federal que referencia a elaboração dos orçamentos e a alocação de recursos necessários para a execução das políticas públicas.

Com relação ao PDE, este foi elaborado com o objetivo de acelerar os resultados previstos para a educação e ajustar o cenário educacional ao novo modelo de desenvolvimento concebido para a educação a partir de 2007. Buscou o aprimoramento do regime de colaboração federativa e a efetiva participação da sociedade brasileira como coautora no processo de educação. Ao imprimir uma visão sistêmica da educação e estabelecer uma conexão entre avaliação, financiamento e gestão ocasiona uma mudança de paradigma no planejamento educacional. Durante o período de 2007 a 2011 foi considerado o referencial de implementação da agenda educacional.

Portanto, considerando as várias alternativas de planejamento educacional e o novo arranjo instituído a partir do PPA 2012-2015, um aspecto fundamental para materializar a integração entre as metas do PNE (PL nº 8.035/2010), as metas e iniciativas do PPA 2012-2015 e os objetivos, desafios e ações estratégicas para a educação foi, sem dúvida, testar as convergências que melhor viabilizassem o alcance das ações estratégicas do MEC e as propostas do PNE.

Após a realização desta convergência, foi procedida a vinculação das ações estratégicas com orçamento, que na maioria das vezes é feita pelo intermédio de 60 subações orçamentárias cadastradas no ambiente SIMEC (experiência do MEC que já vinha sendo realizada com sucesso desde 2009), mas em alguns casos pode ser pela própria ação orçamentária da LOA e também por meio dos Planos Internos. Portanto, o elo dos instrumentos de planejamento com o orçamento se concretiza por meio das ações estratégicas, que identificam a origem do recurso. A Figura abaixo retrata essa integração.

Figura 3: Integração das agendas estratégicas do MEC com o orçamento.



Para fins deste Alinhamento Estratégico, considerou-se como Objetivos Estratégicos os resultados que se pretende atingir, especificados em desafios. Já o Desafio compreende o detalhamento do objetivo estratégico, a ser superado pela execução das Ações Estratégicas, que podem ser representadas por ações ou programas prioritários do MEC, destinados a

superar os desafios e tornar viável a implementação das políticas públicas e dos planos em que este Ministério participa.

Durante o processo de compatibilização entre os planos educacionais e o PPA 2012-2015 no âmbito do MEC, o qual foi conduzido pelo Gabinete da Secretaria Executiva, em conjunto com a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), algumas etapas podem ser destacadas:

1 – inicialmente foi realizada uma análise correlacional criteriosa da convergência entre o PNE e o PPA orientada pelos instrumentos normativos PL nº 8.035/2010 e Lei nº 2.593/2012;

2 – após esta primeira etapa, foram realizados encontros do Ministro da Educação com os dirigentes das unidades da administração direta e autarquias do MEC, para verificar a convergência de suas respectivas ações estratégicas, já existentes no Painel, com os planos: PNE, PPA e PE, bem como elencar um conjunto de objetivos/desafios estratégicos e prioritários¹⁵;

3 - a constatação na etapa anterior da inexistência de ações estratégicas que atendessem ao alinhamento PNE x PPA x PE, levou à necessidade de propor, aglutinar e, em alguns casos, até mesmo rever e suprimir algumas ações estratégicas que não apresentavam nenhuma convergência;

4 - após a convergência entre objetivos, desafios, metas, iniciativas e ações presentes nos diversos instrumentos de planejamento, inicia-se o processo de vincular as ações estratégicas com o orçamento, que na maioria das vezes é feita pelo intermédio de subações orçamentárias cadastradas no ambiente SIMEC, podendo ser também com a própria ação orçamentária da LOA ou por meio dos Planos Internos.

5 - após estas primeiras etapas, o passo seguinte foi o desenho da estrutura e a inserção dos dados no SIMEC.

O Alinhamento Estratégico foi subsidiado pela elaboração de diversas Planilhas e Tabelas de Correlação das agendas estratégicas com os Eixos: Educação Básica; Educação

¹⁵ Os desafios estratégicos poderão ser revisados, no mínimo, a cada dois anos, com a participação das Secretarias do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Profissional e Tecnológica; Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; e Planejamento, Gestão e Transparência. Dentre as Tabelas Correlacionais que serviram de subsídio para a revisão e ajustes desse alinhamento, destaca-se a apresentada no Apêndice II dessa dissertação e elaborada pela autora deste trabalho. O objetivo foi buscar a melhor convergência entre:

- PNE (metas) x PE (objetivos/desafios);
- PNE (metas) x PPA (iniciativas) x PE (objetivos/desafios)
- PPA (metas e iniciativas) x PDE (ações estratégicas)
- PPA (metas) x PE (objetivos/desafios)
- PPA (iniciativas) x Orçamento (ação orçamentária, Subação ou PI)
- PNE (metas) x PPA (metas) x PE (objetivos/desafios) x PDE (ações estratégicas)

Tendo como parâmetro o PPA 2012-2015, o Planejamento Estratégico do MEC compõe-se atualmente de 14 desafios estratégicos por Eixo - Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica, Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão e Planejamento, Gestão e Transparência –, os quais foram alinhados com as metas do PNE e constam do Módulo Painel. Estes desafios são atendidos pelas ações estratégicas.

Com relação ao Eixo Planejamento, Gestão e Transparência, este foi criado no âmbito do Planejamento Estratégico como forma de melhor atender algumas especificidades desse alinhamento, especialmente algumas metas do PNE que possuíam um caráter mais abrangente, perpassando várias metas.

A convergência buscada pelo Alinhamento Estratégico considerou: 20 Metas do PNE; 09 Objetivos e 50 Metas do PPA 2012-2015; 14 Desafios prioritários do Planejamento Estratégico do MEC e 82 ações estratégicas e estas com as respectivas ações orçamentárias, subações orçamentárias e Planos Internos.

Convém destacar que, com o novo formato do PPA e já estando os eixos estruturantes ali refletidos, surgiu a necessidade de rever as ações estratégicas já constantes do Módulo Painel, de modo a torná-las mais sincronizadas com as metas do PNE e atender aos desafios estratégicos, que compõem o Planejamento Estratégico do Ministério e refletem os objetivos educacionais traduzidos pelo PPA e pelo PNE.

Posteriormente à elaboração destas Planilhas, procede-se à atualização, ajustes e ratificação dos dados. Algumas alterações nas metas (por ocasião da revisão do PPA), na nomenclatura de ações estratégicas, bem como aglutinações, inclusões e exclusões de ações

estratégicas, Subações e PI's precisaram ser realizadas de modo a tornar o alinhamento mais coerente e legítimo.

Coube à SPO, além de corrigir e ajustar as correlações propostas, fazer a vinculação das ações estratégicas com as ações orçamentárias da LOA e as respectivas subações orçamentárias e PI's no âmbito do MEC. Em síntese, foi fazer a identificação da fonte de recursos por ação estratégica.

O Alinhamento Estratégico constitui uma proposta técnica desenvolvida no âmbito do SIMEC para viabilizar, na prática, um curso de ação mais apropriado por meio da integração entre as agendas estratégicas do Ministério para a política educacional que, além de dar maior coerência à função planejamento, subsidia a gestão, a execução, o monitoramento e a avaliação do PPA 2012-2015 no âmbito da educação. Além disso, a associação dos instrumentos de planejamento educacional com o orçamento agrega dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas educacionais do Governo Federal, permitindo também, o acompanhamento e o monitoramento de algumas agendas prioritárias que constituem um recorte de grande visibilidade, tais como o Brasil sem Miséria, o Viver sem Limite, o Pronatec, etc.

Ao possibilitar uma visão panorâmica, identificar elementos essenciais de planejamento e suas relações de complementaridade, de sobreposição e até mesmo as lacunas existentes, esta estrutura de Alinhamento Estratégico forma uma rede de conhecimento e conduz a um aprendizado contínuo que permite ajustes tempestivos e otimização dos processos organizacionais.

Este Alinhamento Estratégico mantém interfaces e encontra-se interligado diretamente com outros módulos do SIMEC com funcionalidades de acompanhamento específicas, como Painel, Monitoramento de Obras, Escola, Rede Federal, PAR-Plano de Metas, Planejamento e Acompanhamento Orçamentário, dentre outros, visando proporcionar um acompanhamento mais detalhado.

No módulo Painel, onde estão cadastradas as informações em formato de indicadores, definidos para cada ação estratégica e atualizados periodicamente, são realizadas as alterações nos vínculos das ações estratégicas com as metas e os desafios.

Já por meio do Módulo de Planejamento e Monitoramento Estratégico, onde se encontra inserido, é possível visualizar o mapa do processo das ações estratégicas de responsabilidade do Ministério e acompanhar o cumprimento das etapas de implementação.

Neste módulo são realizadas as alterações na nomenclatura de atributos, a revisão de algumas associações que se mostrem menos aderentes no decorrer do processo, em especial com relação a metas estabelecidas, não só em termos de seu redimensionamento, mas também de inserção de outras, segundo necessidades surgidas ou de novas orientações técnicas e/ou políticas estabelecidas. Em suma, a vinculação das ações estratégicas aos objetivos, metas e iniciativas do PPA, às metas e estratégias do PNE e aos desafios estratégicos definidos para a educação, bem como as alterações, a execução e a gestão desses atributos dos Planos são intermediados pelo Módulo Planejamento e Monitoramento Estratégico.

No caso de ajustes relativos aos elementos do orçamento, estes são executados pelo módulo Planejamento e Acompanhamento Orçamentário, responsável pelo monitoramento das ações orçamentárias e pelo gerenciamento de subações e planos internos.

Para melhor explicitar como ocorre o processo de Alinhamento Estratégico, a Figura a seguir demonstra a integração dos instrumentos de planejamento educacional com o orçamento para o Programa Temático Educação Básica, a partir da Meta 1 do PNE:

Figura 4: Esquema exemplificativo do Alinhamento Estratégico do Programa Temático Educação Básica, utilizando como exemplo a Meta 1 do PNE (elaborado pela autora)



O Plano Nacional de Educação (PNE) traz como Meta 1 a universalização até 2016 do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar até 2020, a oferta de educação infantil de forma de atender a 50% da população até 3 anos de idade.

Analisando as estratégias que esta Meta apresenta no texto do PL nº 8.035/2010, verificamos que a elaboração do PPA 2012-2015 contemplou estas estratégias em três de suas Metas: apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas; elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 4 e 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; e elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.

Essas metas do PPA possuem como iniciativa o apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações, aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, garantindo acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiências físicas e/ou crônicas, além de classe hospitalar, a educação de jovens e adultos e a ampliação gradativa da educação em tempo integral.

Assim, verificamos que essa iniciativa está voltada para o alcance dessas três metas do PPA, que por conseguinte, encontram-se em convergência com a Meta 1 do PNE. Assim, o Ministério da Educação, por meio do Planejamento Estratégico (PE), buscou levantar os desafios estratégicos que deveriam ser superados para o alcance dessas metas, sempre em consonância com as estratégias listadas para a Meta 1 do PNE e com os atributos (objetivo, metas, iniciativas) do PPA.

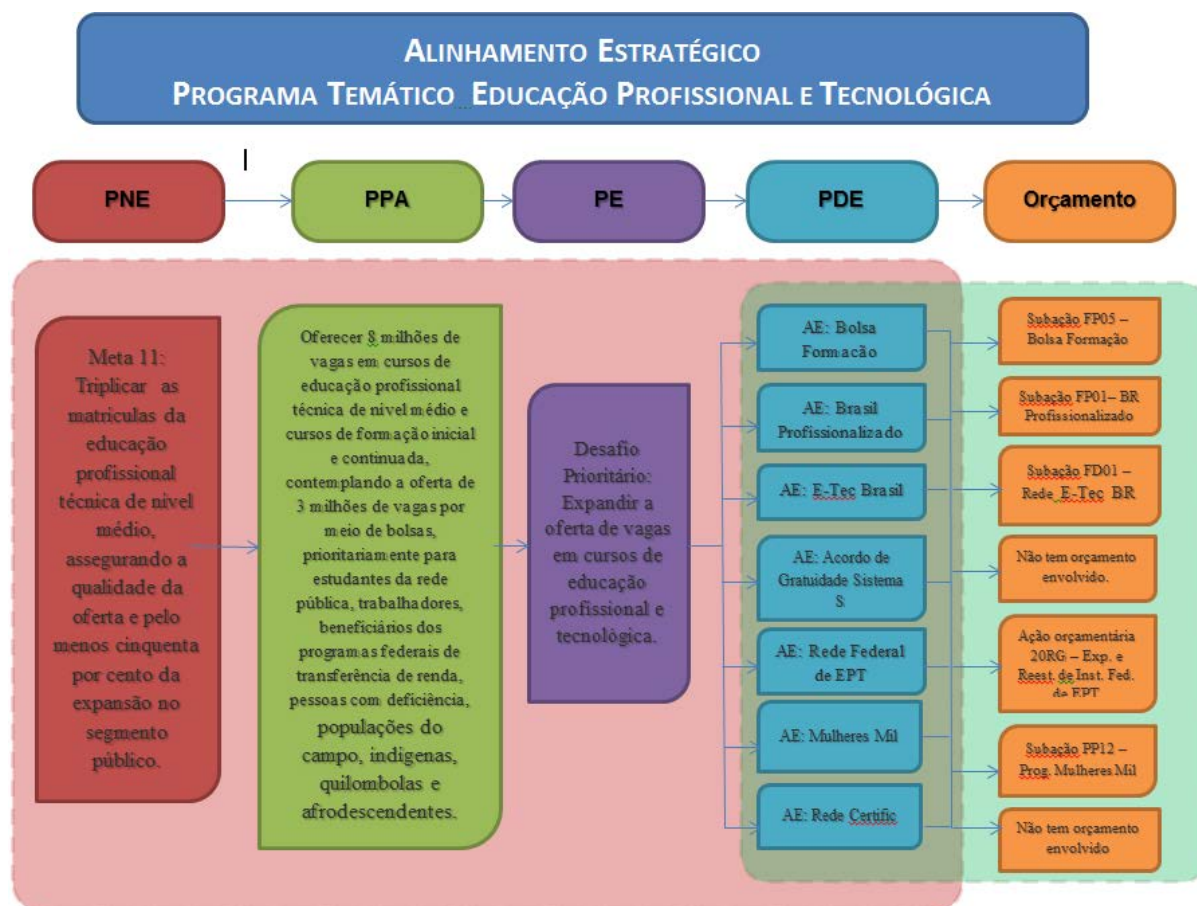
Após esse alinhamento entre o PNE, o PPA e o PE, o próximo passo foi localizar quais ações estratégicas já estavam sendo desenvolvidas e quais ações deveriam ser criadas para o alcance das metas. Dessa forma, para esta Meta do PNE, de universalizar até 2016 o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar até 2020, a oferta de educação infantil de forma de atender a 50% da população até 3 anos de idade, as principais ações desenvolvidas são o Programa de Creches e Pré-Escola (ProInfância) e o Programa Brasil Carinhoso.

Esta relação entre estes Programas e o alinhamento entre Meta 1 do PNE, as três Metas do PPA e o desafio estratégico para a Educação Infantil pode ser verificada se

observarmos os objetivos desses dois programas. O Programa Creches e Pré-Escola tem como objetivo construir e adquirir equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas, por meio de assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. Já o Programa Brasil Carinhoso, uma medida do Plano Brasil Sem Miséria, é uma ação interministerial que tem como objetivo lidar com o problema de situação de extrema pobreza. Essa ação busca retirar da miséria famílias com filhos entre 0 e 6 anos. Um dos objetivos do Programa é antecipar recursos para custeio de matrículas em novas unidades de educação infantil e realizar repasse suplementar para matrículas de crianças de 0 a 3 anos de idade beneficiárias do Bolsa Família, possibilitando a ampliação do acesso à educação infantil e melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas.

Assim, encontrada a convergência entre PNE, PPA, PE e PDE, é ainda necessário estabelecer a vinculação desses instrumentos com o orçamento, o qual se concretiza por meio das ações estratégicas, como já informado anteriormente. A ação estratégica - Creches e Pré-Escola é financiada de duas formas: pela ação orçamentária 12KU – implantação de escolas para a educação infantil, diretamente da LOA, e também pela Subação Orçamentária FB15 – manutenção de novos estabelecimentos de educação infantil, cadastrada no SIMEC. Já a ação estratégica Brasil Carinhoso utiliza apenas a Subação orçamentária FF57 – apoio à educação básica.

Figura 5: Esquema exemplificativo do Alinhamento Estratégico do Programa Temático Educação Profissional e Tecnológica, utilizando como exemplo a Meta 11 do PNE (elaborado pela autora)



No que se refere ao Programa Temático Educação Profissional e Tecnológica, adotamos como exemplo a Meta 11 do PNE que objetiva triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público. Esta Meta, de acordo com o PL nº 8.035/2010, apresenta as seguintes estratégias:

11.1) Expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional.

11.2) Fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino.

11.3) Fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita.

11.4) Ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional em nível técnico.

11.5) Ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

11.6) Expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior.

11.7) Institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes públicas e privadas.

11.8) Estimular o atendimento do ensino médio integrado à formação profissional, de acordo com as necessidades e interesses dos povos indígenas.

11.9) Expandir o atendimento do ensino médio integrado à formação profissional para os povos do campo, de acordo com os seus interesses e necessidades.

11.10) Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para noventa por cento e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos por professor para vinte, com base no incremento de programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica. (PL 8.035/2010, p13-14)

Esta Meta do PNE e suas estratégias supracitadas encontram-se referendadas em 09 metas do PPA 2012-2015, dentre as quais optamos como exemplo para descrever o processo de alinhamento, a Meta:

Oferecer 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes. (BRASIL, 2012)

Essa Meta do PPA possui como iniciativa direcionada ao seu alcance e em convergência com a Meta 11 do PNE:

Fomento à expansão e ao desenvolvimento das redes de educação profissional e tecnológica, ao desenvolvimento de tecnologias educacionais, à modernização do processo didático-pedagógico, à elaboração e desenvolvimento de material didático, incluindo capacitação de docentes e técnicos administrativos, concessão de bolsas e cooperação internacional, além de apoio à pesquisa, inovação e extensão. (BRASIL, 2012)

Ainda estabelecendo uma lógica de encadeamento para a integração com os outros instrumentos de planejamento educacional, estas metas relacionam-se com o desafio estratégico do PE de expandir oferta de vagas em cursos de educação profissional e tecnológica e com sete ações estratégicas do PDE, a saber: Acordo de Gratuidade do Sistema

S; Bolsa Formação; Brasil Profissionalizado; E-Tec Brasil; Mulheres Mil; Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e Rede Certific.

O Acordo de Gratuidade Sistema S prevê a aplicação de dois terços da receita compulsória líquida do SENAI e do SENAC na oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada para estudantes de baixa renda ou trabalhadores.

Já o Bolsa-Formação oferece vagas gratuitas de educação profissional e tecnológica em duas modalidades: a bolsa-formação trabalhador, que oferece cursos de formação inicial e continuada (cursos de curta duração, com 160 horas-aula ou mais) para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do governo federal; e a bolsa-formação estudante, que oferece cursos técnicos (de maior duração, pelo menos 800 horas-aula) para estudantes das redes públicas.

O Brasil Profissionalizado tem por objetivo promover o fortalecimento das redes estaduais de educação profissional e tecnológica, por meio de obras de infraestrutura, desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores, além de possibilitar a modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional.

Com relação ao E-Tec Brasil, este tem como foco a oferta de cursos técnicos a distância, além de formação inicial e continuada de trabalhadores egressos do ensino médio ou da educação de jovens e adultos. O objetivo é ofertar cursos que proporcionem o acesso ao mundo do trabalho para jovens e adultos, inclusive para aqueles profissionais que trabalham, mas necessitam de uma melhor qualificação para exercerem suas atividades.

O Mulheres Mil visa a oferta de vagas em cursos de educação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade para mulheres em situação de vulnerabilidade social, de acordo com as necessidades educacionais de cada comunidade e a vocação econômica das regiões.

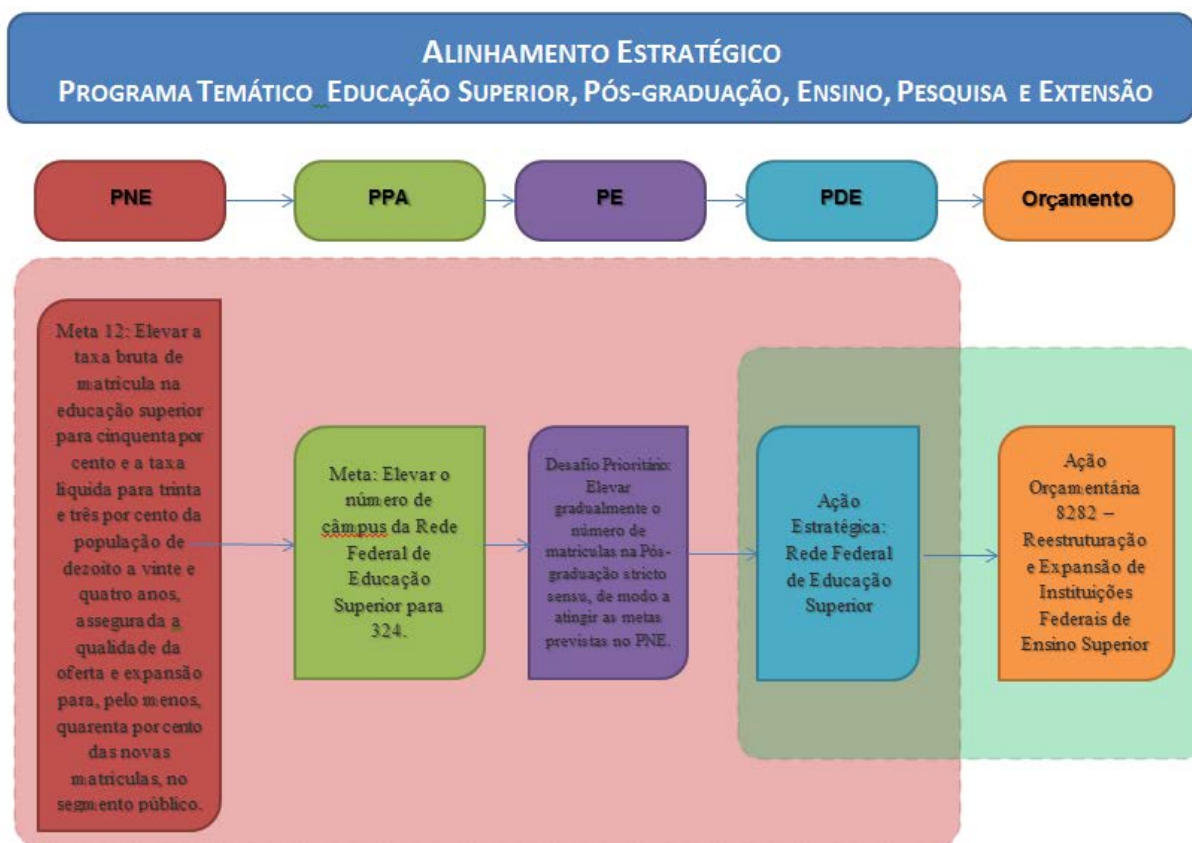
A Rede Federal de EPT cobre todos os estados brasileiros, oferecendo cursos técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas, mestrado e doutorado. Prevê a criação de novas unidades para os 38 Institutos Federais. Até 2014, estão previstas 562 unidades da Rede Federal presentes em 512 municípios brasileiros.

No que se refere à ação estratégica Rede Certific, esta constitui uma política pública de educação profissional e tecnológica voltada para o atendimento de trabalhadores, jovens e adultos, que buscam o reconhecimento e certificação de saberes adquiridos em processos

formais e não formais de ensino-aprendizagem e formação inicial e continuada a ser obtida através de Programas Interinstitucionais de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada – Programas Certific.

Portanto, como pode ser observado, são ações que encontram-se convergentes com os atributos dos demais instrumentos de planejamento. Mas para a concretude desse alinhamento, da mesma forma como explicitada no exemplo anterior, estas ações precisam estar vinculadas ao orçamento. As ações Acordo de Gratuidade Sistema S e Rede Certific não envolvem orçamento, apenas recurso administrativo, ou seja, não há injeção de recursos do Ministério. A ação Bolsa Formação está vinculada à Subação FP05- Bolsa Formação- Pronatec; o Brasil Profissionalizado à Subação FP01 – Programa Brasil Profissionalizado; ação E-Tec Brasil está vinculada à Subação FD01 – Rede E-Tec Brasil; o Mulheres Mil associa-se à Subação PP12 – Programa Mulheres Mil e por fim , a ação estratégica Rede Federal de EPT se vincula ao orçamento por meio da ação orçamentária 20RG – Expansão e reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

Figura 6: Esquema exemplificativo do Alinhamento Estratégico do Programa Temático Educação Superior, utilizando como exemplo a Meta 12 do PNE (elaborado pela autora)



Para uma demonstração prática do Alinhamento Estratégico realizado no Programa Temático Educação Superior, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, utilizamos a Meta 12 do PNE que corresponde a:

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público, que apresenta no PL nº 8.035/2010 16 estratégias para o seu atingimento. (BRASIL, 2010)

Esta Meta encontra-se em consonância com 08 metas do PPA 2012-2015, quais sejam:

Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente os afrodescendentes; Ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020; Apoiar entidades de Ensino Superior Não Federal; Elevar a relação aluno/professor nas Instituições Federais de Ensino Superior, em consonância com o PNE 2011-2020; Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; Elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020 e Elevar o número de câmpus da Rede Federal de Educação Superior para 324. (BRASIL, 2012)

Todas estas 08 metas do PPA, convergentes com a Meta 12 do PNE e com suas estratégias, estão refletidas no desafio estratégico de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos até o final da vigência do PNE.

Optando por exemplificar a meta do PPA de elevar o número de câmpus da Rede Federal de Educação Superior para 324. Esta se associa ao desafio estratégico já citado do PE, o qual, para o desempenho desse alinhamento, PNE, PPA, PE, será atendido pela ação estratégica do PDE - Rede Federal de Educação Superior.

Esta ação visa à expansão e reestruturação de câmpus federais de ensino superior como forma de ampliar e democratizar o acesso, prevendo além do aumento de vagas, medidas como ampliação ou abertura de cursos noturnos, aumento do número de alunos por professor, redução dos custos por aluno, flexibilização de currículos, elevação da taxa de conclusão das graduações presenciais e combate à evasão.

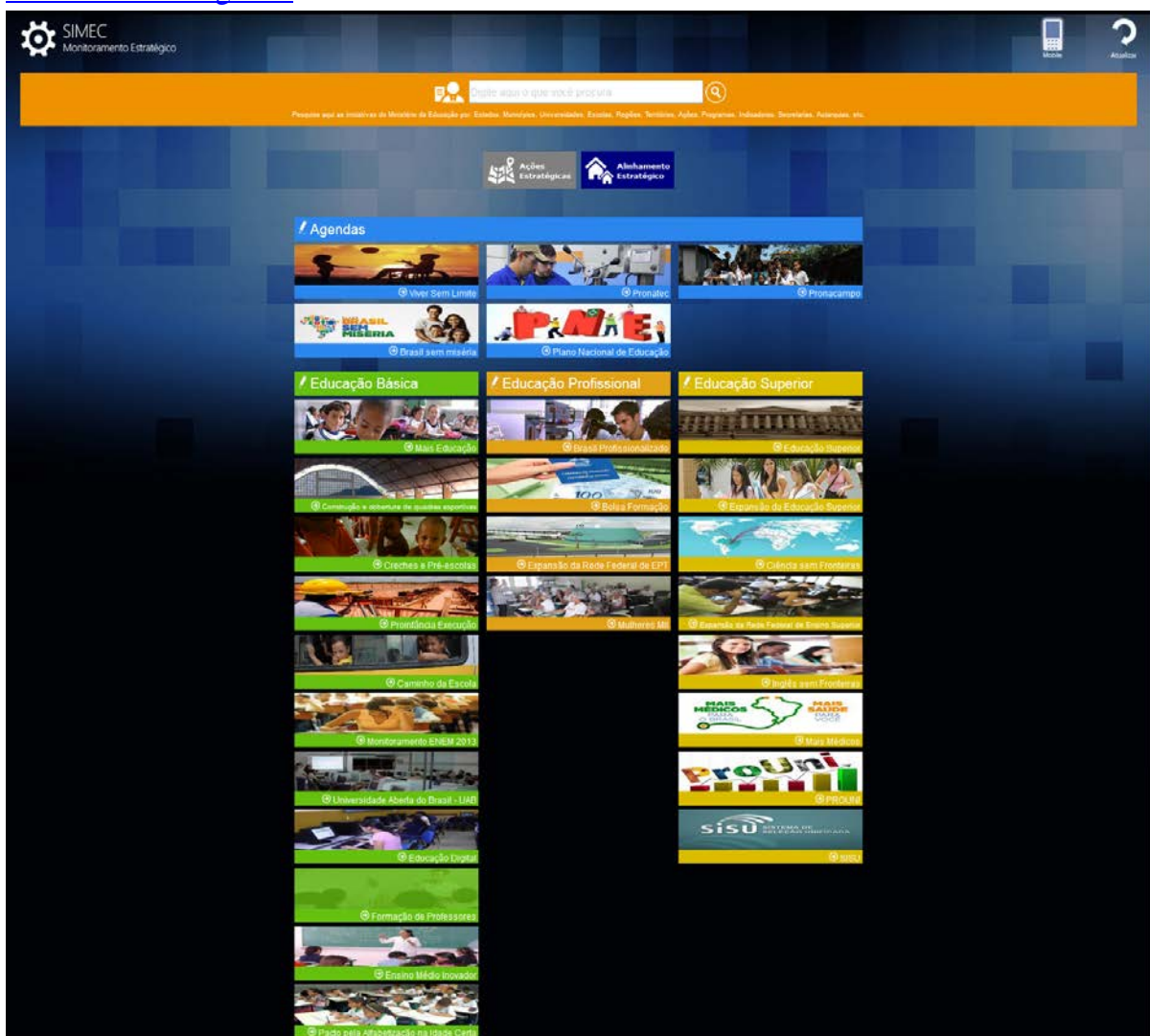
Em face dessas exemplificações expostas, ao identificar as agendas estratégicas, PNE, PPA, PE e PDE, relacioná-las respectivamente com suas metas, desafios e ações estratégicas, localizar os pontos de convergência e fazer a associação com o orçamento no âmbito do

MEC, podemos inferir que tanto o PNE como o PPA 2012-2015 estão organicamente articulados aos desafios e ações estratégicas do Ministério.

Este Alinhamento Estratégico permite que os objetivos estratégicos de governo ganhem maior capacidade de realização e também forneçam aos gestores uma visão panorâmica da política educacional, fundamentais para a gestão por resultados, além de contribuir para o alcance dos objetivos do PPA, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, e das metas contidas no PNE.

A Figura abaixo representa a tela inicial do Alinhamento Estratégico do SIMEC, onde podem ser visualizadas na dimensão Ações Estratégicas, as agendas intersetoriais prioritárias de Governo relacionadas à educação e que também podem ser monitoradas, além dos eixos temáticos e suas principais ações estratégicas.

Figura 7: Tela inicial do SIMEC, na funcionalidade “Alinhamento Estratégico”, em www.simec.mec.gov.br.



Neste módulo do SIMEC, ao clicar em “Alinhamento Estratégico”, são apresentadas os instrumentos de planejamento educacional: o Plano Nacional de Educação, o Plano Plurianual e o Planejamento Estratégico, além das ações estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação. Ao selecionar determinada dimensão, o sistema remete aos atributos correspondentes àquela dimensão.

No caso da figura abaixo, o sistema apresenta o Alinhamento originado do PNE, onde podemos observar a correlação entre a Meta 1 deste Plano com as metas e iniciativas do PPA, os desafios do Planejamento Estratégico, as ações estratégicas e o orçamento.

Figura 8: Tela do Alinhamento Estratégico sob a dimensão do Plano Nacional de Educação, em www.simec.mec.gov.br.

The screenshot displays the 'Alinhamento Estratégico' page within the SIMEC system. The browser address bar shows the URL: simec.mec.gov.br/pde/estrategico.php?modulo=principal/alinhamento_estrategico&acao=A. The page title is 'Plano Nacional de Educação > Educação Básica > Meta 1: Universalizar, a...'. The interface features a search bar at the top and a navigation menu with options like 'Plano Nacional de Educação', 'Plano Plurianual', 'Planejamento Estratégico', 'Ações Estratégicas', and 'Orçamento'. A table at the bottom correlates various educational goals and initiatives.

Metas / Iniciativas PPA	Planejamento Estratégico	Ações Estratégicas	Subações Orçamentárias
Apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas.	Desafio 1. Educação infantil: Universalizar a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos até 2016 e atender a 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até o final da vigência do PNE.	Brasil Canshoso (PAC 2)	FF57 - Apoio à Educação Básica FB15 - Manutenção de novos estabelecimentos de educação infantil
Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.			
Elevar progressivamente a taxa de			

Below the table, the 'Metas' section is visible, detailing the objectives of the PNE:

- Meta 1:** Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.
- Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
- Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio

A integração de todos estes dados em um único ambiente virtual além de possibilitar o acompanhamento e monitoramento das ações planejadas, qualifica a decisão política e aprimora a gestão, legitimando, assim, o novo formato de planejamento educacional em vigor.

A decisão de integrar planos diversos por si só, já sinaliza para uma mudança de paradigma e uma tentativa de ressignificação do planejamento governamental e de forma mais

específica, o educacional. A fragmentação das agendas que geralmente caminhavam em múltiplas direções e desencontradas se submete agora a uma estratégia única de comunicação e execução, necessária para orientar as ações e melhorar o desempenho da política educacional do País.

Por meio deste alinhamento é possível constatar uma maior convergência de esforços, racionalização na aplicação de recursos técnicos e financeiros e qualidade dos processos decisórios, potencializando, assim o desempenho das políticas educacionais e o alcance de metas educacionais propostas no PNE.

3.3.3 – Dificuldades encontradas para o Alinhamento Estratégico

A integração das agendas estratégicas educacionais a partir de 2012 ensejou um novo formato de planejamento educacional e envolveu diversos elementos. Inicialmente requereu compreender e analisar o papel da educação no atual contexto nacional, seus objetivos e desafios, bem como interpretar o propósito e o escopo de cada plano, de cada peça de planejamento educacional, de modo a torná-los articulados e sincronizados, condição fundamental para aumentar as chances de alcance de uma educação pública de melhor qualidade para todos, da creche à pós-graduação.

O processo de desenvolvimento do alinhamento estratégico envolveu várias reuniões, reflexões e discussões até chegar-se a uma combinação entre metas, objetivos e desafios constantes nos documentos norteadores da política de educação. Algumas dificuldades podem ser elencadas. Primeiramente podemos inferir que a ausência de uma metodologia melhor estruturada e envolvendo todos os setores que participariam do processo, trouxe alguns retrabalhos e dificuldades no desenvolvimento dessa funcionalidade.

Outra dificuldade refere-se ao fato de nem sempre a meta do PNE ter uma meta correspondente no PPA, apesar do texto do PNE (PL nº 8.035/2010) ter sido utilizado como base para a construção de grande parte dos Objetivos e Metas do PPA. Algumas vezes foi preciso recorrer às estratégias constantes em cada uma das metas do PNE para conseguir a melhor associação à meta do PPA e aos desafios estratégicos e ações do PDE. Esta dificuldade ocorreu, por exemplo, com o alinhamento da Meta sobre o combate ao *bullying*, presente no PPA:

Objetivo 0598: Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta

de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados.

Meta: Fomentar programas de combate à violência e ao "*bullying*" na escola e promover educação em direitos humanos. (BRASIL, 2012).

Para essa Meta do PPA, não havia um correspondente direto e claro entre as vinte metas do PNE. Porém, ao analisar as estratégias propostas para o alcance de cada meta, a atenção ao combate ao *bullying* está presente na Meta 7 do PNE, que corresponde a:

Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir determinadas médias nacionais para o IDEB.

Estratégia 7.14: Garantir políticas de combate à violência na escola e construção de uma cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade escolar. (BRASIL, 2010).

Assim, a ação do PDE “Escola que Protege” também foi alinhada a essas metas do PPA e do PNE, seguindo a coerência existente quando observamos as estratégias para atingimento da meta PNE.

Portanto, para algumas vinculações fez-se necessário recorrer a mais de um critério, tendo em vista a dificuldade de estabelecer um critério único, uma associação mais direta. Muitas vezes a saída foi considerar o enunciado da estratégia, da iniciativa e considerar também o desafio institucional para estabelecer um alinhamento mais coerente.

Localizamos ainda algumas ações estratégicas sem vinculação correspondente a metas do PNE, como, Censo da Educação Superior, Hospitais Universitários e Residência em Saúde. Neste caso, a ação estratégica foi vinculada à meta do PNE de maior abrangência. Assim, estas ações estratégicas foram vinculadas à Meta 12 do PNE, qual seja:

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2010).

Algumas ações perpassam várias metas do PNE, como é o caso da ação estratégica “Educação Indígena”. Apesar de não haver vinculação direta com meta específica do PNE, ela está presente nas estratégias das metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 15 e 18 desse Plano (PL nº

8.035/2010). Para evitar redundâncias neste alinhamento, vinculando esta ação a todas estas metas, elegeu-se, provisoriamente, para tal associação, a Meta 8 que corresponde a:

Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar no mínimo doze anos de estudo no último ano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.(BRASIL, 2010)

Cabe ainda registrar que durante o desenvolvimento desta proposta de integração, uma das maiores dificuldades foi a obtenção de informações mais consolidadas que subsidiassem os vínculos corretos, principalmente referentes a alguns programas e seu histórico de implementação. A esse fato atribuímos à descontinuidade administrativa existente no Ministério, com baixo quadro de servidores efetivos e grande número de funcionários não vinculados diretamente à administração pública, como consultores, terceirizados e ocupantes de cargos comissionados.

Por fim, como forma de validar este Alinhamento Estratégico, encontra-se em elaboração uma Minuta de Portaria que instituirá o planejamento estratégico institucional no MEC, consubstanciado no alinhamento entre o PNE, o PPA da União e outros elementos de planejamento. Essa Portaria definirá também a metodologia utilizada para a elaboração, monitoramento, revisão e sistematização dos dados físicos e financeiros, os atores envolvidos, bem como regulamentará as competências de cada órgão junto ao Alinhamento Estratégico. Foco especial será destinado ao monitoramento do cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual, bem como da execução orçamentária e financeira das ações estratégicas do Ministério.

O Alinhamento Estratégico, que inicialmente tinha como público-alvo a alta gestão do Ministério da Educação, gestores e técnicos diretamente envolvidos com a implementação e o monitoramento da agenda educacional, possui agora a perspectiva de ser estendido à sociedade por meio de acesso livre na Internet, de forma a possibilitar uma maior transparência dos resultados das ações em desenvolvimento pelo MEC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como **Objetivo Geral** apresentar uma proposta de integração dos principais instrumentos de planejamento governamental para a educação - PNE, PPA e PDE - com vistas a buscar o alinhamento estratégico necessário para orientar as ações e garantir a efetividade das políticas educacional no País. Dessa forma, para atender a esse objetivo, adotou-se o tema “**Planejamento da política educacional no Brasil: da diversidade conceitual e programática a uma proposta técnica de alinhamento estratégico**”, tema este motivado a partir das mudanças introduzidas pelo PPA 2012-2015.

De modo geral, o planejamento do governo brasileiro apresentou, nas últimas décadas, mais avanços que retrocessos. Este passou por diversas modificações e adaptações para atender as necessidades de cada momento histórico e pode-se afirmar que o País acumulou considerável experiência na atividade de planejar, de elaborar planos, mas não de implementar o planejamento.

O planejamento não é visto como uma ferramenta de valia para o gestor público. O que se observa é que, não obstante alguns progressos setoriais, o planejamento do Governo Federal não foi plenamente institucionalizado e ainda padece da ausência de uma sólida cultura de planejamento.

No primeiro capítulo apresentamos algumas experiências de planejamento governamental a partir da Constituição Federal de 1988. Podemos afirmar que, durante as últimas décadas, o planejamento no âmbito do Governo Federal oscilou em meio a múltiplas influências e geralmente estava condicionado às condições políticas subjacentes vigentes.

No período que antecede à Constituição Federal de 1988, poucos foram os planos que se destacaram. Em sua maioria foram inconclusos, alguns abandonados prematuramente e outros que, sequer, chegaram a sair do papel. Até a década de 1990, esses planos foram elaborados para o atendimento de múltiplos propósitos, mas com enfoque predominantemente desenvolvimentista ou estabilizador. Nessas experiências de planejamento, quase sempre a presença do Estado limitava-se aos setores considerados básicos para o processo de crescimento e desenvolvimento e os planos visavam alterar ou corrigir situações presentes no período de sua implantação, portanto, não tinham uma visão de médio ou longo prazo e pouco impactaram na situação social do País. A educação em grande parte destes encontrava-se vinculada ao desenvolvimento, tinha um caráter economicista e pouco evoluiu.

Ainda com relação a esse período, algumas características da prática de planejamento culminaram no seu descrédito no âmbito da administração pública e ser preterido por políticas de curto prazo, podendo ser destacadas: a instabilidade política; o fato de sua importância variar de governo para governo, de acordo com a ideologia, a linha política e a estratégia de desenvolvimento adotada; a prevalência da política econômica sobre as políticas sociais; dificuldades técnicas e a infraestrutura precária e insuficiente que muitas vezes acarretavam deficiências na coordenação e organização do processo pelo governo central, dentre outros fatores.

A partir da década de 1990, com o advento da Constituição Federal de 1988 e a instituição do Plano Plurianual como principal instrumento de planejamento governamental e dever do Estado, o planejamento governamental começa a recuperar certa relevância. Ocorre uma mudança estrutural nos processos de planejamento e orçamento público no Brasil, em razão de incluir normas específicas sobre esses instrumentos, definindo responsabilidades, limites e formas de encaminhamento, apesar dessas normas ainda requererem aperfeiçoamentos urgentes para que o planejamento alcance maior eficiência, eficácia e efetividade.

A concepção de planejamento passa de um modelo tecnicista para uma dimensão política; de uma concepção normativa para uma dimensão mais estratégica, com definição de diretrizes, objetivos e metas. Após a edição do primeiro PPA, elaborado para o período de 1991 a 1995, apesar de representar basicamente o cumprimento de uma exigência constitucional, a elaboração do PPA passa a ser institucionalizada no âmbito federal.

Portanto, as experiências obtidas com os Planos Plurianuais que vigoraram entre 1991 e 2011, respectivamente entre o PPA 1991-1995 e o PPA 2008-2011, possibilitaram, de certa forma, um aperfeiçoamento no âmbito do planejamento governamental contemporâneo.

A partir dos Planos Plurianuais, a ação do Estado ganha certa organicidade. Suas funções ficam mais focalizadas e a dimensão finalística dos programas de governo torna-se mais evidente. Antes, o contexto vivenciado era de alto processo inflacionário, falência do planejamento, prevalência do orçamento tradicional voltado ao imediatismo e foco nos elementos de gasto e naturezas de despesa, não especificamente direcionadas a alguma finalidade.

Com a sua instituição, a alocação dos recursos públicos passa a ser realizada de modo mais eficiente e racional. Assim, ao focalizar a função, como por exemplo, a Função

Educação, o PPA estabelece e fixa patamares e limites de execução a médio prazo, conseqüentemente é dada maior organicidade e ênfase à destinação dos recursos para uma determinada política do governo. Sob este aspecto, chama a atenção o aumento do investimento público para a educação, que passou de R\$ 10,5 bilhões em 1995 para R\$ 74,4 bilhões em 2011.

Outro ponto positivo com relação ao Plano Plurianual é a introdução, mesmo que de forma não tão eficiente, dos indicadores e metas para os Programas, o que contribuiu de certa forma, para orientar o Estado a perseguir os resultados das políticas públicas, além de produzir alguma massa crítica para realimentação do processo de planejamento e colaborar para aumentar a transparência das ações do governo.

Retornando ao período já citado, de 1991 a 2011, duas iniciativas que marcaram este período e ocorreram durante a vigência dos Planos Plurianuais 1995-1999 e 2004-2007 respectivamente, podem ser considerados como dois divisores de água para a educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) implantado em 1º de janeiro de 1998, que possibilitou uma redistribuição dos recursos provenientes de impostos aplicados a municípios e estados com base no número de alunos matriculados diminuindo a desigualdade nos gastos por aluno; e o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007.

Durante a pesquisa, também identificamos um importante marco na estrutura dos PPA's com a edição do PPA 2000-2003, pois é a partir deste que se instituiu um novo modelo de planejamento, buscando reorganizar a ação do Estado a fim de controlar o gasto público, perseguir a eficiência na alocação de recursos e orientar a ação do Estado para resultados. (SANTOS, 2011, p.313). Entretanto, não obstante alguns avanços percebeu-se que este modelo de planejamento frustrou a tentativa de institucionalizar a função planejamento como processo contínuo da ação do Estado, pois não conseguiu imprimir a este instrumento um papel estratégico necessário e suficiente na gestão e implementação das políticas públicas, posição necessária para subsidiar adequadamente a coordenação do governo.

A incapacidade de a proposta do PPA contribuir para a recuperação de um planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo dos desafios do desenvolvimento brasileiro deve-se ao período de anos por ele abrangido – quatro anos é um prazo muito curto – e a uma rígida interpretação da regra constitucional que acaba invertendo a lógica do planejamento. [...] Tal concepção requer mudanças na forma como a Constituição de 1988 tratou da questão da integração entre o plano e o orçamento. A limitação do horizonte temporal do planejamento à duração de um mandato presidencial, além de ser inconsistente com a noção de um

plano estratégico gerou um resultado inverso ao pretendido – ao invés de integrar orçamento e planejamento acarretou seu divórcio. (REZENDE, 2010, p.28; 2009, p. 25)

Em se tratando da educação, essa inversão de prioridades em que o longo prazo de um plano se subordina aos curtos prazos orçamentários é incongruente com um planejamento de longo prazo requerido para a educação, cujos resultados normalmente demandam um largo tempo de maturação. Tal raciocínio vem justificar, no atual PPA 2012-2015, a estratégia adotada pelo MEC de subordinar as metas do PPA às metas do PNE.

Sob este aspecto, cabe destacar que o processo de elaboração do PNE previsto para o período 2011-2020 coincidiu com o término do PPA 2008-2011 e a elaboração do seu substituto, o PPA 2012-2015, cujas mudanças possibilitaram reunir e articular em torno de si importantes agendas setoriais para viabilização das políticas públicas. Maior ênfase foi direcionada às agendas prioritárias de governo. No caso da educação, durante a elaboração do PPA 2012-2015 foram exploradas as possibilidades de integração dos seus objetivos e metas com as contidas no PNE (PL nº 8.035/2010) e dessa forma corrigir a histórica dissociação entre estes instrumentos de planejamento educacional.

Apesar de ainda estarem em tramitação no Congresso Nacional, as metas do PNE encontram-se refletidas nos objetivos e metas do atual PPA 2012-2015, o que contradiz a recorrente afirmação de que os planos educacionais pouco pautaram a ação dos governos que os elaboraram. Este fato, sem registros anteriores, pode ser determinante para o resgate histórico dos Planos Nacionais de Educação, muitas vezes relegados a um papel secundário devido a disputas políticas e interesses hegemônicos vigentes no período, sem mencionar que constitui um importante passo para o alcance das metas do PNE e uma condição favorável para viabilizar o propósito de transformar a educação pública no país.

A elaboração de uma lei que estabeleça um plano nacional de educação com duração decenal é uma prescrição constitucional (art. 214 da CF/88) que revela, justamente, o propósito do legislador de propiciar um instrumento legal que articule maior colaboração federativa na definição de objetivos, metas e estratégias para a educação nacional, necessidade esta que se torna fundamental para ajustar políticas de longo prazo e amoldar os ciclos inter geracionais que regulam ensino, aprendizagem e renovação. Para a educação deixar de representar uma grande ameaça e um impeditivo para a sustentabilidade do crescimento brasileiro, é essencial que esta seja percebida com a intensidade necessária e trabalhada com uma visão de longo prazo.

Portanto, imprimir um bom planejamento estratégico constitui premissa indispensável para a implementação de políticas consistentes, coerentes e contínuas, ensejando, assim, condições concretas para a elevação da qualidade do ensino público oferecido à população. Mas, para isso, precisamos planejar e agir para além do imediato na política educacional. E nesse sentido,

o nível em que o planejamento estratégico é exercido também precisa ser levado na devida conta. A responsabilidade pelo planejamento estratégico não deve estar concentrada apenas nos órgãos centrais de planejamento. É importante que os órgãos setoriais estejam também habilitados a elaborar seus planos estratégicos, a traduzir esses planos em objetivos, metas e ações plurianuais, e a defender suas reivindicações nas instâncias decisórias do Poder Executivo e do Parlamento. Por seu turno, o planejamento estratégico no nível central deve contemplar os elementos necessários para avaliar os *trade-offs* entre distintas opções de alocação dos recursos disponíveis, tendo em conta os objetivos e as prioridades nacionais. (REZENDE, 2009, p.25)

Dessa forma, o papel estratégico do PNE, em discussão no Congresso, torna-se ainda mais evidente com a nova lei que destina à educação parte majoritária na parcela de participação no resultado ou compensação financeira pela exploração do petróleo e gás, como uma fonte de renda adicional para aumentar o investimento em educação até 10% do PIB. A exploração do pré-sal, com seus prazos de início de produção, maturação e esgotamento longos, ficam antepostos à necessidade de resolver logo as necessidades suscitadas pelo bônus demográfico, o que vem provocar maior urgência na inserção de uma visão estratégica no planejamento educacional e a identificação das prioridades nacionais para os próximos anos.

O Brasil vem se destacando no cenário econômico mundial. Políticas sociais e econômicas expandiram a classe média e vêm provocando a diminuição das desigualdades de renda e pobreza, o que é um fator positivo. Entretanto, no campo social, em especial na educação, mesmo com uma significativa melhoria das condições educacionais de sua população, principalmente no que se refere à ampliação do acesso à educação, a qualidade do ensino está abaixo do ideal para um País que se pretende desenvolvido.

Mas a despeito dos problemas e limitações existentes, a experiência demonstra que além da necessidade de um planejamento de longo prazo, o regime de colaboração é um fator determinante no sucesso da execução das ações de educação. Todo plano para ter concretude é preciso atentar para alguns aspectos políticos como o poder, a cooperação e a coordenação que influenciam diretamente na implementação dos planos e no êxito dos seus objetivos.

Portanto, o sucesso deste novo formato de planejamento educacional, implica, acima de tudo, no envolvimento e na interlocução dos entes federados para que as políticas educacionais sejam articuladas e com vistas a um projeto de educação nacional com qualidade social a todos. Para isso, é fundamental que exista uma regulamentação mais clara e uma delimitação precisa das responsabilidades e dos compromissos de cada ente federado para com a educação.

Nos Capítulos 2 e 3, foi possível descrever o processo de desenvolvimento do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), bem como a criação da Subação Orçamentária e adoção do PI como ferramentas de gestão utilizadas para a integração dos instrumentos de planejamento das políticas educacionais, bem como apresentar uma proposta técnica de Alinhamento Estratégico, em processo de finalização, desenvolvida no âmbito do ambiente virtual do SIMEC.

Por meio desta ferramenta, foi possível a correlação e a convergência entre as 20 metas do PNE com os 09 objetivos e 50 metas do PPA 2012-2015, com os 14 desafios do Planejamento Estratégico do MEC, e as 76 ações estratégicas do PDE. Após a realização desta convergência, as ações estratégicas do PDE se vinculam ao orçamento por meio de 60 Subações Orçamentárias ou Planos Internos cadastrados no SIMEC. Em alguns casos, esta vinculação da ação estratégica ocorre com a própria ação orçamentaria constante na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Algumas dificuldades foram detectadas no decorrer do processo de Alinhamento Estratégico. A ausência de uma metodologia melhor estruturada e disseminada entre os envolvidos no processo ocasionou alguns retrabalhos. Além disso, alguns vínculos não puderam ser realizados por um critério único, geralmente meta do PNE com a meta PPA, havendo a necessidade de recorrer à descrição das estratégias propostas para as metas do PNE e das iniciativas do PPA. Em outras ocasiões a solução encontrada foi fazer a vinculação considerando o desafio e a ação estratégica para estabelecer associações mais coerentes.

O esforço do Governo de aproximar a nova dinâmica do PPA e conseqüentemente suas políticas, com as agendas prioritárias das setoriais, pelo menos no caso da Educação, resulta agora num sincronismo de instrumentos de planejamento que referenciam a execução das políticas educacionais e denota fato impulsionador para a retomada e a ressignificação do planejamento público para a educação. Percebe-se também, uma maior convergência de esforços e otimização da aplicação de recursos financeiros com vistas ao alcance de metas

educacionais que visam responder ao desafio de reduzir desigualdades sociais e regionais na educação e mostra-se fundamental para a melhoria da qualidade do ensino público para todos, da creche à pós-graduação.

Com a atual configuração do planejamento educacional, a ênfase quase que exclusiva ao PDE em detrimento do PNE e dos programas do PPA que por alguns anos vigorava, cede lugar agora a uma visão mais sistêmica, organizada e dotada de maior legitimidade para a implementação e gestão das políticas educacionais.

Desde então, o principal orientador e referencial de execução das políticas educacionais é o PNE, mesmo sem ainda ter sido aprovado pelo Congresso Nacional. O certo é que suas diretrizes, metas e estratégias já estão alinhadas ao PPA 2012-2015 e às ações estratégicas do MEC, produzindo efeitos concretos nas políticas públicas.

Este trabalho demonstrou haver a existência de um exercício de alinhamento concreto e legalmente formalizado entre um plano de Estado: o PNE; um plano norteador das políticas do governo federal e que referencia a elaboração dos orçamentos nos próximos anos: o PPA, e um plano setorial: o PDE. A educação constitui componente essencial das estratégias de desenvolvimento de qualquer país. O Brasil avança na economia, agora deve concentrar esforços para avançar também na educação e assim consolidar seu atual ciclo de desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russel L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos – LTC Editora, 1975.

AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.

ALMEIDA, Paulo R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006 (Coletânea, vol. I).

ALVES, João Roberto Moreira. **Os novos caminhos (ou descaminhos) para um novo Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: IPAE, ano 18, n. 116, p. 1414-4778, abril de 2010.

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Documento. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. Rio de Janeiro/2011

AZANHA, José Mário. Política e Planos de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.85, p. 70-78, 1993.

BAESSO, Amarildo. **Gestão do conhecimento no planejamento governamental**. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 nov. 2010.

BANDEIRA, E.B.; MARTINS NETO, R.; SILVA, M.S. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 02, nº. 1, 2012, p. 5-23.

BELCHIOR, M. Discurso da ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, no InfraBrasil. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/discursos/2012/120130_roteiro_forum_InfraBrasil.pdf>. Acesso em 30/1/2012.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010 657.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Decreto n.º 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998.

_____. Decreto nº 5.233, de 6 de novembro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências. Brasília: MP, 2004.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

_____. Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

_____. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995.

_____. Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996-1999. Brasília: MP, 1996.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996, p. 27.833-41.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000-2003.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de Janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

_____. Projeto de Lei nº 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.

_____. **Cartilha de Orientação para as Consultas à Sociedade sobre o Ciclo de Gestão do PPA 2012-2015.** Secretaria Geral da Presidência da República. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Brasília 2011c.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015. Mensagem Presidencial.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília 2011b. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 10/05/2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação.** Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 30/5/2012.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008. Políticas, Programas e Ações do Governo Federal.** Volume 1. Níveis e Ensino. Brasília | Inep | 2009.

_____. Ministério da Educação – MEC. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011:** avaliação setorial: exercício 2009 - ano base 2008 / Ministério da Educação, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. – Brasília: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação – MEC. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011:** avaliação setorial: exercício 2010 - ano base 2009 / Ministério da Educação, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. – Brasília: MEC, 2010.

_____. Ministério da Educação – MEC. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011:** avaliação setorial: exercício 2011 - ano base 2010 / Ministério da Educação, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. – Brasília: MEC, 2011.

_____. Ministério da Educação – MEC. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011:** avaliação setorial: exercício 2012 - ano base 2011 / Ministério da Educação, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. – Brasília: MEC, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão- MP. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI; Secretaria - Geral da Presidência da República. **Almanaque do Planejamento. Para entender e participar. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI; Secretaria - Geral da Presidência da República. Brasília: MP, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão- MP. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Agendas de desenvolvimento territorial e guia rápido de elaboração dos PPA's municipais.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Brasília MP, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos – SPI. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011:** avaliação da dimensão estratégica: exercício 2009 - ano base 2008 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos – SPI. **O modelo de planejamento governamental.** / Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: MP, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos – SPI. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: MP, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. **Manual de avaliação: Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2010 – ano base 2009** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: MP, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008-2011/** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012 – 2015.**

CALMON, Kátya; GUSSO, Divonzir. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil.** Cepal. Santiago, 2003.

CARDOSO JR., J. C. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Série Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, vol. 4, 2011.

_____. (org). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.** Série Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, vol. 5, 2011.

_____. (org). **Gestão Pública e Desenvolvimento.** Série Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, vol. 6, 2011.

_____. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado** (Texto para Discussão, n. 1584). Brasília: IPEA, 2010.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. **I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território.** Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, nov. 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação Pública no Brasil: Trajetória dos Gastos e das Matrículas.** Textos para Discussão, n. 1.352, Brasília: IPEA, pp. 1-33, ago. 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 58, p. 129-150, abr./jun. 2007.

CHAVES, M. B. F. Sistema de apoio ao monitoramento das metas presidenciais. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Volume 1. 4ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, Makron Books: 1993.

CONEB. Conferência Nacional da Educação. Documento Final. A Conferência Nacional da Educação Básica e a Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação. Brasília: MEC, 2008.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília: ENAP (Texto para discussão 44), out. 2001.

COUTO, Leandro Freitas. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, Volume 1, nº 1, p. 4-14, 2011.

DALAND, Robert T. Brazilian planning: development, politics and administration. North Carolina/USA: University of North Carolina, 1967.

DE TONI, J. Planejamento e Elaboração de Projetos: Um desafio para a gestão no setor público. Textos para Discussão. **Reforma Democrática do Estado, Planejamento & Gestão, SCP**. Porto Alegre, nov. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Conferência Nacional de Educação: o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **RBP**, v.25, n.2, p. 365-376, mai./ago. 2009.

ENAP. Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em: <<http://inovacao.enap.gov.br/index.php>>. Acesso em 30/5/2012.

FABRINO, RICARDO J. G. **Gasto Orçamentário em Educação Básica no Brasil: do planejamento (intenções e meios) aos resultados – análise de correlação e causalidade em série temporal**. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração - FACE/UNB, Brasília, Jul. 2011.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). **O planejamento educacional no Brasil**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf>. Acesso em: 30/05/2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Cadernos FGV Projetos. **Educação e Gestão Pública**. Ano 6. Nº 16. Setembro de 2011.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na Educação: uma nova abordagem. Congresso de Educação Básica: Qualidade na Aprendizagem. Rede Municipal de Ensino de Florianópolis. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf>. Acesso em: 30/05/2013.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Texto para discussão 726. Brasília: IPEA, 2000.

_____. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Brasília: IPEA, 2013. (Artigo Especial). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais>. Acesso em: 30/05/2013.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, out./dez. 2002.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Inserção internacional brasileira** (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro). Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Vinte anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira** Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e Políticas Sociais. Brasília: IPEA. 2008.

_____. **Vinte anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira** Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2ª edição. Diretoria de estudos e Políticas Sociais. Brasília: IPEA. 2011.

_____. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento**. Brasília: IPEA, livro 9, vol. 3, 2010.

_____. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas** - Série - Brasil: o Estado de uma Nação. Brasília: IPEA, vol. II, 2010.

_____. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Série - Brasil: o Estado de uma Nação. Brasília: IPEA, vol. III, 2009.

JANNUZI, P. de M; SILVA, M. R. F. M; SOUSA, M. A. de F; RESENDE, L. M. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. **Caderno EIAPP**. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em <http://www.enap.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Programas_Sociais.pdf>. Acesso em: 30/05/2012.

MACHADO, F. T. H. F. **O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do Estado de São Paulo a partir da lei de responsabilidade fiscal** (dissertação de mestrado). 2004.

MAFRA, Fábio. **O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. Brasília** (Monografia do Curso de Especialização em Orçamento Público) Brasília: Câmara dos Deputados e ISC/TCU, 2007.

MARTINS, H. F. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina.** Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual, Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais, Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais Sistema de Avaliação Externa de Programas Governamentais. Brasil. Banco Mundial. CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2007.

MARINI, Caio. **Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados.** XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo.** Brasília: IPEA, 2006.

_____. Planificación y gobierno. **Revista de La Cepal.** Santiago, Chile, nº 31, p.161-177, abr. 1987.

MELLO, J. Programa de aceleração do crescimento: redes de monitoramento e gestão. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental.** Brasília: ANESP, 2009.

MENDES, M.J. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público.** Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Textos para Discussão 38. Brasília, jan. 2008.

MINDLIN, B. **Planejamento do Brasil.** São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Execução Orçamentária do PAC 2 aumenta 66% nos últimos três meses.** Brasília: SOF, 2011. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20111122_1>. Acesso em: 30/05/2012.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Slides apresentação SPI aos órgãos setoriais sobre a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012.

NADER, Rosa Maria. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: o caso do Governo Federal Brasileiro,** Caracas, CLAD (Documentos Estudios de Casos; N° 2-II) (2005), CLAD, 2005. Disponível em <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em: 30/05/2012.

PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e Orçamento Governamental. Introdução. Coletânea-Volume 1. In: GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs). **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2007.

PAIM FERNANDES, J.H.; MACEDO, M.D.; MOTA, J.P.; MARTINS, L.G. **Alinhamento para resultados no Ministério da Educação.** V Congresso CONSAD para a Gestão Pública. Painel 23/082 - Gestão estratégica de Políticas Públicas. Brasília, jun. de 2012.

PARES, Ariel C.G.; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2007.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**. Brasília, p. 171-187, abr.-jun. 2010.

_____. **Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas?** VI Congresso CONSAD para a Gestão Pública - Painel 60/231 - PPA e orçamento para resultados: experiências em debate. Brasília, abr. 2013.

OLIVEIRA, J. A. Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr. 2006.

PONTES, Geysa; NEHMÉ, Júnia. Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: SIMEC e Matriz de Avaliação. Coletânea Reflexões para Ibero-América - Avaliação de Programas Sociais. **Caderno EIAPP**. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em <http://www.enap.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Programas_Sociais.pdf>. Acesso em: 30/05/2012.

RAMOS, N.R. **Planejamento e Política Financeira de Governo**. Brasília, ESAF, Ministério da Fazenda, 1982.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Textos para discussão CEPAL – IPEA, n.4. 2010.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A concepção estratégica e o planejamento. **Informativo União**, de 29/05/95, do Tribunal de Contas da União. Brasília, maio de 1995.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento - A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SEGPLAN-GO. Secretaria de Gestão e Planejamento. Superintendência Central de Planejamento. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual**: Instruções para elaboração do PPA do Estado de Goiás para o período 2012 a 2015, SEGPLAN, Goiás, 2011.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **O planejamento em educação UFU a elaboração do Plano Nacional de Educação, Planejamento e Práticas da Gestão Escolar**. O planejamento em educação.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 11. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 102/2009**. Plenário. Voto do Relator Min. Augusto Nardes. TC-029.094/2008- 0. GRUPO I – CLASSE V – Plenário TCU, Aprovado em 05/02/2009.

VALENTE, I. **PNE: FHC sabota o Plano: ideias para um balanço do Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

ZEREDO, L. C. L; CARVALHO, M. F. O papel da inteligência competitiva no planejamento governamental. Workshop brasileiro de inteligência competitiva e gestão do conhecimento. Congresso Anual da Sociedade Brasileira de Gestão do Conhecimento. São Paulo. Anais, 2002.

APÊNDICES

Apêndice I – Atributos dos Programas Temáticos para a Educação – PPA 2012-2015

Programa Temático – EDUCAÇÃO BÁSICA		
Objetivos	Metas	Iniciativas
<p>0596 - Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física.</p>	Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 4 e 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	<p>Apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações, aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, garantindo acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiências físicas e/ou crônicas, além de classe hospitalar, a educação de jovens e adultos e a ampliação gradativa da educação em tempo integral.</p>
	Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	
	Elevar a taxa de escolarização no ensino fundamental de 9 anos para população na faixa etária entre 6 e 14, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	
	Elevar a taxa de frequência à escola para população de 15 a 17 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	
	Elevar a taxa de escolarização líquida no ensino médio, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	
	Apoiar a construção de 7.000 creches e pré-escolas.	
	Apoiar a construção de 7.116 quadras esportivas escolares.	
	Apoiar a cobertura de 5.000 quadras esportivas escolares.	
Construir salas de aulas em, no mínimo, 200 comunidades quilombolas e garantir o provimento da infraestrutura necessária para o bom funcionamento das escolas já existentes nessas comunidades.		
<p>0597 – Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação de planos de carreira e remuneração, a atenção à</p>	<p>Formar professores da educação básica em nível de pós-graduação <i>lato e stricto sensu</i>, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.</p>	<p>Consolidação da política nacional de formação, promovendo a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica com apoio técnico, financeiro e pedagógico, nas modalidades presencial e a distância, considerando programas específicos, como para professores indígenas, do campo e quilombolas, a formação para a docência intercultural, a educação</p>

Programa Temático – EDUCAÇÃO BÁSICA		
Objetivos	Metas	Iniciativas
saúde e à integridade e as relações democráticas de trabalho.		bilíngue, o ensino da história e cultura indígena, afrobrasileira e africana, o atendimento educacional especializado, a educação em tempo integral, a educação de jovens e adultos, a educação em direitos humanos, a sustentabilidade socioambiental, as relações étnicorraciais, de gênero, diversidade sexual e direitos da criança e do adolescente.
	Elevar o percentual de professores da educação básica que possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Consolidação e acompanhamento da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério com o fortalecimento institucional dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e a proposição de diretrizes para a Política Nacional de Formação para Funcionários de Escola, construída em regime de colaboração com os sistemas de ensino.
	Incentivar a aproximação entre o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade e o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, em consonância com o PNE 2011-2020.	Prestação de assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios na estruturação de planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação.
	Apoiar a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino, em consonância com o PNE 2011-2020.	Definir diretrizes para a Política Nacional de Saúde Ocupacional dos Profissionais de Educação e estabelecer ações voltadas para a prevenção e atenção à saúde e integridade física, mental e moral dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os entes federados.
0598 - Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da	Elevar o percentual de crianças alfabetizadas até os 8 anos de idade, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Prestação de assistência financeira, técnica e material às escolas, aos profissionais da educação e aos estudantes das redes públicas da educação básica, incluindo programas de transporte, alimentação (inclusive de professores e profissionais de educação básica), assistência à saúde,
	Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	

Programa Temático – EDUCAÇÃO BÁSICA		
Objetivos	Metas	Iniciativas
oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados.		manutenção escolar, ampliação do tempo e espaços educativos e reforço da autogestão, material didático-escolar, paradidático, periódicos, obras de referência, considerando, dentre outras especificidades, o atendimento educacional especializado, a acessibilidade, a sustentabilidade socioambiental, as populações do campo, afrodescendentes, indígenas e a educação de jovens e adultos.
	Elevar o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental para 5,2.	Manutenção das instituições federais de educação básica e apoio financeiro aos entes federados para a manutenção e desenvolvimento do ensino.
	Elevar o IDEB dos anos finais do ensino fundamental para 4,7.	
	Elevar o IDEB do Ensino Médio para 4,3.	Prover acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade, equipamentos e recursos tecnológicos digitais e de acessibilidade para a utilização pedagógica nas escolas da rede pública de educação básica, inclusive no campo, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.
	Elevar o atendimento escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	
	Elevar a taxa de inclusão escolar de estudantes de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Fomento ao uso de tecnologias educacionais e promoção de atividades de incentivo aos estudantes e de estímulo ao domínio das diversas dimensões do conhecimento, inclusive mediante certames e concursos nacionais.
	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos do campo, da região de menor escolaridade do país ou incluída entre os 25% mais pobres, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	
	Equiparar a escolaridade média entre negros e não negros. Reduzir a taxa de analfabetismo, especialmente entre as mulheres, a população do campo e afrodescendentes.	Consolidação das diretrizes curriculares nacionais da educação básica que contemplem a pluralidade, os direitos humanos, as especificidades regionais e locais e a

Programa Temático – EDUCAÇÃO BÁSICA		
Objetivos	Metas	Iniciativas
		elaboração das expectativas de aprendizagem, que subsidiem os sistemas de ensino na elaboração de suas propostas curriculares.
	Reduzir a taxa de analfabetismo funcional, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Ampliar a oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos, garantindo apoio aos sistemas de ensino e auxílio financeiro para os profissionais que atuam na execução das ações de alfabetização.
	Elevar a taxa de atendimento escolar da população indígena em todas as etapas e modalidades da educação básica.	
	Ampliar progressivamente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o investimento público em educação, em termos de percentual do produto interno bruto do país, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Fomento a ações que garantam a integridade física, psíquica e emocional da criança e do adolescente no ambiente escolar, por meio de estímulo a atividades de prevenção às ocorrências de acidentes.
	Fomentar projetos e campanhas voltados ao combate à violência e ao "bullying" nas escolas.	
0599 - Fortalecer a gestão e o controle social, a cooperação federativa e intersetorial e as formas de colaboração entre os sistemas de ensino e produzir informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliações.	Elevar o percentual de diretores de escola com nomeação vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar, em consonância com PNE 2011-2020.	Articulação intersetorial da escola no seu território, considerando ações nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, direitos humanos, justiça, meio ambiente, esporte, cultura e desenvolvimento regional; formação para a gestão escolar com controle social e integração escola e comunidade.
	Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica.	Fortalecimento do acompanhamento, do monitoramento e de ações que contribuam para o acesso e a permanência na escola, especialmente de estudantes beneficiários de programas de transferência de renda e do benefício de prestação continuada da assistência social.
		Prestação de assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios na definição de critérios técnicos de

Programa Temático – EDUCAÇÃO BÁSICA		
Objetivos	Metas	Iniciativas
		mérito e desempenho para a escolha de diretores de escola, bem como as formas de participação da comunidade escolar na respectiva escolha.
		Realização de provas, exames, avaliações nacionais e internacionais, bem como produção de estatísticas, informações, indicadores, estudos e pesquisas que gerem subsídios para a elaboração e a implementação da política pública educacional.

Programa Temático – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA		
Objetivos	Metas	Iniciativas
0582 - Expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, considerando os arranjos produtivos, sociais, culturais, locais e regionais, a necessidade de ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores e os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, das mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência.	Elevar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, em consonância com o PNE 2011-2020.	Expansão, reestruturação e funcionamento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica para ampliação do acesso, interiorização e diversificação da oferta, com condições de funcionamento, promovendo a inclusão, equidade, acessibilidade e permanência do estudante.
	Elevar o número de matrículas da educação profissional e tecnológica, em consonância com o PNE 2011-2020	Fomento à expansão e qualificação das redes estaduais de educação profissional e tecnológica.
	Elevar a Relação Aluno/Professor nos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, em consonância com o PNE 2011-2020.	Ampliação da oferta de vagas em cursos de formação profissional a distância nas redes de educação profissional e tecnológica.
	Elevar o número de escolas da Rede Federal de Educação profissional e Tecnológica para 562.	Promoção de condições de permanência e ampliação do acesso em instituições públicas e privadas, também por meio de vagas gratuitas e oferta de financiamento estudantil a alunos do ensino médio público, trabalhadores, populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, mulheres de baixa renda, pessoas com deficiência e beneficiários de programas sociais.
	Ampliar progressivamente, em regime de colaboração	Formulação e avaliação de políticas, programas, diretrizes

Programa Temático – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA		
Objetivos	Metas	Iniciativas
	entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, o investimento público em educação, em termos de percentual do produto interno bruto do país, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	e referenciais da educação profissional e tecnológica.
	Oferecer 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, população do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes..	Fomento à expansão e ao desenvolvimento das redes de educação profissional e tecnológica, ao desenvolvimento de tecnologias educacionais, à modernização do processo didático-pedagógico, à elaboração e desenvolvimento de material didático, incluindo capacitação de docentes e técnicos administrativos, concessão de bolsas e cooperação internacional, além de apoio à pesquisa, inovação e extensão.
	Ampliar a oferta de cursos de educação profissional articulados com a elevação da escolaridade para mulheres em situação de vulnerabilidade social, atendendo a 100 mil mulheres.	Implantação de novos campi do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia no Estado da Paraíba.
0588 - Ofertar vagas de educação profissional para jovens e adultos articulada com a elevação de escolaridade e realizar processos de reconhecimento de saberes e certificação profissional.	Elevar o percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional, em consonância com o PNE 2011-2020.	Ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, articulada com a educação de jovens e adultos e de processos de reconhecimento de saberes e certificação profissional, possibilitando inclusive recorte étnico-racial e de gênero e o atendimento de públicos específicos, inclusive com ações de fomento e apoio com vistas à reestruturação didático-pedagógica, produção de material didático, capacitação de docentes e permanência do estudante.
	Ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional.	

Programa Temático – EDUCAÇÃO SUPERIOR			
Objetivos	Metas	Iniciativas	
<p>0841 - Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos.</p>	<p>Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.</p>	<p>Expansão, reestruturação, interiorização e manutenção da Rede Federal de Educação Superior, com diversificação da oferta de cursos em consonância com as necessidades do mundo do trabalho; otimização da capacidade instalada das estruturas física e de recursos humanos; promoção da pesquisa, ensino e extensão visando à qualidade e garantindo condições de acessibilidade.</p>	
		<p>Ampliação do acesso, da permanência e da taxa de sucesso dos estudantes na educação superior, em instituições públicas e privadas, inclusive por meio de financiamento estudantil, com promoção da elevação da eficiência acadêmica, da qualidade, da equidade e da inclusão, considerando, inclusive, especificidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes e pessoas com deficiência.</p>	
	<p>Elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.</p>	<p>Apoio à cooperação internacional das universidades e à ampliação da mobilidade acadêmica em âmbito nacional e internacional, promovendo o intercâmbio científico e tecnológico, a inovação e o enriquecimento da formação de nível superior, garantida a equidade étnico-racial e de gênero.</p>	
		<p>Apoio à cooperação internacional das universidades e à ampliação da mobilidade acadêmica em âmbito nacional e internacional, promovendo o intercâmbio científico e tecnológico, a inovação e o enriquecimento da formação de nível superior, garantida a equidade étnico-racial e de gênero.</p>	
	<p>Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente afrodescendentes.</p>		<p>Implantação da Universidade Federal do ABC.</p>
			<p>Implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.</p>

Programa Temático – EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Objetivos	Metas	Iniciativas
	Elevar a Relação Aluno/Professor nas Instituições Federais de Ensino Superior, em consonância com o PNE 2011-2020.	Implantação da Universidade Federal da Integração Latino Americana – UNILA.
	Ampliar progressivamente, em regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, o investimento público em educação, em termos de percentual do produto interno bruto do país, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Implantação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA.
		Implantação da Universidade Federal da Região do Cariri – UFRC.
	Ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020.	Implantação da Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOBA.
		Implantação da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA.
	Elevar o número de campus da Rede Federal de Educação Superior para 324.	Expansão, reestruturação, manutenção e funcionamento dos hospitais universitários federais, com promoção da qualificação de recursos humanos na saúde e da ampliação de programas de Residência em Saúde, nas profissões, especialidades e regiões prioritárias para o país.
		Construção de Prédios Anexos ao Hospital de Clínicas de Porto Alegre.
	Elevar o número de Universidades Federais para 63.	Implantação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Roraima.
Implantação da Universidade Federal de Blumenau.		
Apoiar Entidades de Ensino Superior não Federal.	Construção do Campus de Osasco da Universidade Federal de São Paulo.	
	Implantação da Universidade Federal do Sertão da Paraíba - UFSPB.	
0803 - Apoiar a formação de pessoal qualificado em nível superior para	Elevar o percentual de mestres e doutores no corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior,	Ampliação e Reestruturação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica - ITA
		Concessão de bolsas, auxílios e outros mecanismos, no país e no exterior, para a formação, valorização e

Programa Temático – EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Objetivos	Metas	Iniciativas
fortalecer o sistema nacional de educação, contribuindo para a melhoria da educação básica e para o fortalecimento e o crescimento da ciência, da tecnologia e da inovação, visando ao desenvolvimento sustentável do Brasil.	de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	capacitação de recursos humanos e para promover cooperação internacional no Sistema Nacional de Pós-Graduação, em áreas de interesse nacional e regional, inclusive formação de professores, garantida equidade étnico-racial e de gênero.
	Elevar o número de mestres e doutores titulados por ano, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, com apoio à pesquisa, à inovação, à manutenção e promoção de mecanismos de cooperação internacional, à ampliação de programas de acesso a acervos digitais e a bases de dados.
0593 - Produzir e tornar disponíveis subsídios para orientar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas, por meio de informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliação da Educação Superior.	Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior, inclusive pós-graduação.	Coordenação, realização e disseminação de estudos e pesquisas e produção de informações a partir de levantamentos estatístico-educacionais sobre a Educação Superior.
		Realização de exames, provas e avaliações das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e de pós-graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, além de produção de indicadores com o propósito de constituir referencial básico para os processos relacionados aos programas e políticas da educação superior.

Fonte: Lei nº 12.593/2012.

Apêndice II – Alinhamento PNE x PPA x PE X PDE

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
<p>Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.</p>	Apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas.	<p>Desafio 1. Educação Infantil: Universalizar a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos até 2016 e atender a 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até o final da vigência do PNE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creches e Pré-Escolas • Brasil Carinhoso
	Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 4 e 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.		
	Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.		
<p>Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluem essa etapa na idade recomendada, até o</p>	Elevar a taxa de escolarização no ensino fundamental de 9 anos para a população na faixa etária entre 6 e 14 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	<p>Desafio 2. Educação Básica: Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa-Família • Caminho da Escola • Educação Digital

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
último ano de vigência deste PNE.		colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física.	<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliário Escolar • Olimpíadas Escolares • PAR Infraestrutura • PNAE • PNATE • PNLD • PNBE • Saúde na Escola
<p>Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.</p>	Elevar a taxa de escolarização líquida no ensino médio, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	<p>Desafio 4. Compromisso pela valorização do Ensino Médio: Universalizar o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos até 2016 e elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% até o final da vigência do PNE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa-Família • Educação Digital • Ensino Médio Inovador • ENEM • Mobiliário Escolar • PAR Infraestrutura • PNLD
	Elevar a taxa de frequência à escola para população de 15 a 17 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.		

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
Meta 4: Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Elevar a taxa de inclusão escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Desafio 8. Inclusão Educacional: Ampliar o acesso e a permanência na escola para as populações do campo, indígenas e público-alvo da educação especial, com garantia de qualidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento dos beneficiários do BPC na Escola • Escola Acessível • Caminho da Escola • Salas de Recursos Multifuncionais
Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.	Elevar o percentual de crianças alfabetizadas até os 8 anos de idade, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Desafio 3. Alfabetização na idade certa: Assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os 8 anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por	Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Desafio 5. Educação Integral: Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas, de forma a atender pelo	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino Médio Inovador • Mais Educação • Quadras Escolares

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
cento dos (as) alunos (as) da educação básica.	<p>Apoiar a cobertura de 5000 quadras esportivas escolares.</p> <p>Apoiar a construção de 7.116 quadras esportivas escolares.</p>	menos 25% dos alunos da educação básica.	
<p>Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir determinadas médias nacionais para o IDEB.</p>	<p>Elevar o IDEB do Ensino Médio para 4,3.</p>	<p>Desafio 14. Estudos e avaliações: Aprimorar os Sistemas de Avaliação da Educação Básica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Censo da Educação Básica • Correção de Fluxo • Educação Digital • Escola que Protege • FUNDEB • Direitos Humanos • IDEB • Mobiliário Escolar • PDE - Escola • Plano de Ações Articuladas • PDDE
	<p>Elevar o IDEB dos anos finais do ensino fundamental para 4,7.</p>		

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
	<p>Elevar o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental para 5,2.</p> <p>Fomentar programas de combate à violência e ao "bullying" na escola e promover educação em direitos humanos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • PNBE • Prova Brasil • PNATE • PNAES • PAR Infraestrutura • PNLD • Salário Educação
<p>Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar no mínimo doze anos de estudo no último ano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -</p>	<p>Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos do campo, da região de menor escolaridade do país ou incluída entre os 25% mais pobres, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.</p> <p>Elevar a taxa de atendimento escolar da população indígena em todas as etapas e modalidades da educação básica.</p>	<p>Desafio 8. Inclusão Educacional: Ampliar o acesso e a permanência na escola para as populações do campo, indígenas e público-alvo da educação especial, com garantia de qualidade.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Indígena • EJA • Educação do Campo e Quilombola • Escola da Terra e Escola Quilombola • Educação Etnorracial • PAR Infraestrutura • PNLD

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
IBGE.	Equiparar a escolaridade média entre negros e não negros.		<ul style="list-style-type: none"> • ProJovem
	Promover ações voltadas à elevação da escolaridade integrada à qualificação profissional e ao desenvolvimento da participação social e cidadã para jovens de 18 a 29 anos.		
	Apoiar a construção de salas de aulas em, no mínimo, 200 comunidades quilombolas e garantir o provimento da infraestrutura necessária para o bom funcionamento das escolas já existentes nessas comunidades.		
Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.	Reduzir a taxa de analfabetismo funcional, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Desafio 7. Educação de Jovens e Adultos: Reduzir o analfabetismo e elevar a escolaridade da população de 15 anos ou mais.	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil Alfabetizado • ENCCEJA • EJA • Pronatec EJA • ProJovem • PNLD
	Reduzir a taxa de analfabetismo, especialmente entre as mulheres, a população do campo e afrodescendentes.		

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
<p>Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	<p>Elevar o percentual de professores da educação básica que possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.</p>	<p>Desafio 6. Valorização dos professores e gestores: Ofertar a professores e demais profissionais da educação básica formação inicial e continuada em sua área de atuação e contribuir com estados e municípios na garantia de piso salarial e planos de carreira adequados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada de profissionais da educação básica (exceto docentes) • Formação inicial de profissionais do magistério da educação básica • Formação continuada de profissionais do magistério da educação básica • Fies • Pibid • Parfor • ProUni • UAB

EIXO - EDUCAÇÃO BÁSICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
<p>Meta 16: Formar em nível de pós-graduação cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>	<p>Formar professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.</p>	<p>Desafio 6. Valorização dos professores e gestores: Ofertar a professores e demais profissionais da educação básica formação inicial e continuada em sua área de atuação e contribuir com estados e municípios na garantia de piso salarial e planos de carreira adequados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formação inicial de profissionais do magistério da educação básica • Formação continuada de profissionais do magistério da educação básica • Pós-Graduação • UAB

EIXO - EDUCAÇÃO SUPERIOR			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
<p>Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.</p>	Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente os afrodescendentes.	<p>Desafio 10. Expansão e consolidação da Educação Superior: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos até o final da vigência do PNE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa Permanência • Censo de Educação Superior • Fies Incluir • Hospitais Universitários • Mais Médicos • ProUni • PNAES • Proext • PET • Pec-G • Residências em Saúde • Rede Federal de Educação Superior • Regulação e supervisão do Ensino Superior • SINAES
	Ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020.		
	Apoiar Entidades de Ensino Superior Não Federal.		
	Elevar a relação aluno/professor nas Instituições Federais de Ensino Superior, em consonância com o PNE 2011-2020.		
	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.		
	Elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.		
	Elevar o número de campi da Rede Federal de Educação Superior para 324.		

EIXO - EDUCAÇÃO SUPERIOR			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
	Elevar o número de universidades federais para 63.		<ul style="list-style-type: none"> • Sisu
Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento de doutores.	Elevar o percentual de mestres e doutores no corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Desafio 11. Pós-graduação, pesquisa e inovação: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir as metas previstas no PNE.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciência sem Fronteiras • Inglês sem Fronteiras • Observatório da Educação • Portal de Periódicos • Pós-Graduação
Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.	Elevar o número de mestres e doutores titulados por ano, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Desafio 11. Pós-graduação, pesquisa e inovação: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir as metas previstas no PNE. Desafio 12. Internacionalização: Fortalecimento dos programa de intercâmbio de estudantes de graduação e pós-graduação.	<ul style="list-style-type: none"> • Ciência sem Fronteiras • Inglês sem Fronteiras • Pós-Graduação • Portal de Periódicos

EIXO - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
Meta 10: Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio.	Elevar o percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional, em consonância com o PNE 2011-2020.	Desafio 9. Educação Profissional: Expandir a oferta de vagas em cursos de educação profissional e tecnológica.	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa Formação • Mulheres Mil • Pronatec EJA • ProJovem
Meta 11: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.	Elevar a relação aluno/professor nos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, em consonância com o PNE 2011-2020.	Desafio 9. Educação Profissional: Expandir oferta de vagas em cursos de educação profissional e tecnológica.	<ul style="list-style-type: none"> • Acordo de Gratuidade do Sistema S • Bolsa Formação • Brasil Profissionalizado • E-Tec Brasil • Mulheres Mil • Rede Federal de EPT • Rede Certific
	Elevar o número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica para 562		
	Elevar o número de matrículas da educação profissional e tecnológica, em consonância com o PNE 2011-2020.		
	Elevar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, em consonância com o PNE 2011-2020.		

EIXO - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
	<p>Oferecer 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes</p>		
	<p>Ampliar a oferta de cursos de educação profissional articulados com a elevação da escolaridade para mulheres em situação de vulnerabilidade social, atendendo a 100 mil mulheres.</p>		
	<p>Ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional</p>		
	<p>Elevar o percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional, em consonância com o PNE 2011-2020</p>		

EIXO - PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSPARÊNCIA.			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
Meta 17: Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano da vigência deste PNE.	Incentivar a aproximação entre o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade e o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, em consonância com o PNE 2011-2020.	Desafio 6. Valorização dos professores e gestores: Ofertar a professores e demais profissionais da educação básica formação inicial e continuada em sua área de atuação e contribuir com estados e municípios na garantia de piso salarial e planos de carreira adequados.	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com os Sistemas de Ensino e Controle Social
Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do art. 206, VIII, da Constituição Federal.	Apoiar a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino, em consonância com o PNE 2011-2020.	Desafio 6. Valorização dos professores e gestores: Ofertar a professores e demais profissionais da educação básica formação inicial e continuada em sua área de atuação e contribuir com estados e municípios na garantia de piso salarial e planos de carreira adequados.	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com os Sistemas de Ensino e Controle Social
Meta 19: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e	Elevar o percentual de diretores de escola com nomeação vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar, em consonância com o PNE 2011-2020.	Desafio 6. Valorização dos professores e gestores: Ofertar a professores e demais profissionais da educação básica formação inicial e continuada em sua área de atuação e contribuir com estados e municípios na garantia de piso	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com os Sistemas de Ensino e Controle Social

EIXO - PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSPARÊNCIA.			
PNE 2011-2020	PPA 2012-2015	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PDE
METAS	METAS	DESAFIOS	AÇÕES
apoio técnico da União para tanto.		salarial e planos de carreira adequados.	
Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.	Ampliar progressivamente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o investimento público em educação, em termos de percentual do Produto Interno Bruto do país, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.	Desafio 13: Planejamento, Gestão e Transparência: Aprimorar permanentemente os processos de planejamento e gestão, com base em princípios de eficiência, transparência e controle social.	-

Fonte: Lei nº 12.593/2012; Lei nº 8.035/2010; MEC.

