



Estudo Técnico

n.º 3/12

**Planejamento Governamental na
Área de Educação**

**Núcleo de Educação, Cultura,
Ciência e Tecnologia e Esporte**
Claudio Riyudi Tanno



PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

Instrumentos de Planejamento Governamental

O planejamento governamental previsto no art. 165 da Constituição de 1988 consagrou três leis que definem o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual representa instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos), encaminhado pelo presidente da República no primeiro ano de seu mandato para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, e estabelece, 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.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja aprovação anual antecede a elaboração e aprovação do orçamento anual, compreende 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.

A Lei Orçamentária Anual decorre do princípio de que toda despesa pública deve ser previamente autorizada e compreende: a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; b) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Outros instrumentos de planejamento governamental previstos na Constituição (art. 165, § 4º) são os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, que deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual. A Carta Magna prevê expressamente três planos nacionais: o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, o Plano Nacional de Cultura - PNC e o Plano Nacional de Educação – PNE.

O Plano Nacional de Educação, de duração decenal, nos termos do art. 214 da Constituição, tem 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: a) erradicação do analfabetismo; b) universalização do atendimento escolar; c) melhoria da qualidade



do ensino; d) formação para o trabalho; e) promoção humanística, científica e tecnológica do País; f) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto¹.

Além dos instrumentos gerais de planejamento que compõe o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e do PNE, merece destaque na área de educação a sua Lei de Diretrizes e Bases – LDB, considerada a lei orgânica e geral do setor no Brasil.

Outras Disposições Constitucionais

Quanto à organização dos sistemas de ensino pelos entes federativos, reza o art. 211 da Constituição que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Cabe à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade.

Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

O art. 212 trata dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação.

O art. 60 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19-12-2006, estabeleceu que até 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o art. 212 à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, cabendo à União complementar recursos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, observado o mínimo de dez por cento do total dos recursos destinados pelos demais entes.

A distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito

¹ Art. 214 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 11/11/09.



de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.

Plano Nacional de Educação e Lei de Diretrizes e Bases da Educação

O PNE e a LDB são instrumentos concebidos anteriormente à Constituição de 1988. A Constituição de 1934 já estabelecia ser de 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.”. O primeiro Plano Nacional de Educação foi aprovado em 1962 pelo Conselho Federal de Educação. A Lei nº 4.024, de 1961, fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consistindo-se na primeira LDB.

A LDB vigente, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dentre outras disposições, estabelece os princípios e fins da educação nacional, a organização da educação nacional, os níveis e as modalidades de educação e ensino e as fontes de financiamento da educação.

Nela define-se a educação escolar composta da educação básica (formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e da educação superior (art. 21). Nos mesmos termos do art. 208, I, da Constituição, estabelece que cabe ao estado assegurar ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria (art. 4º, I).

O ensino será ministrado com a garantia de padrão mínimo de qualidade (art. 3º), devendo a União estabelecer padrão mínimo de oportunidade educacional para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno (art. 74).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (art. 8º).

A LDB instituiu a década da educação (art. 87), iniciado em 1997, determinando à União que, no prazo de um ano a partir de sua publicação, fosse encaminhado, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.



Plano Nacional de Educação 2001-2011

Quando do Governo Fernando Henrique, foi aprovada a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos (PNE 2001-2010), estabelecendo-se que os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos planos decenais, elaborados pelos demais entes federativos (art. 5º). No plano foram sintetizados os seguintes objetivos globais:

- a) elevação global do nível de escolaridade da população;
- b) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- c) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e
- d) 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.

Foram definidos 295 objetivos e metas detalhados por níveis de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação superior), modalidades de ensino (educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena), magistério da educação básica (formação de professores e valorização do magistério) e financiamento e gestão.

Estabeleceu a lei que aprovou o PNE 2001-2010 que 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. 3º), determinando que os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação do plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação (art. 6º).

De acordo com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, a avaliação técnica do Plano Nacional de Educação realizada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em 2004, aponta para o não cumprimento de quase todas as metas do PNE. Observa-se ainda carência ou inexistência de documentação oficial que demonstre as avaliações periódicas previstas em lei.

Plano Nacional de Educação 2011-2020

Em 15 de dezembro de 2010, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que cria o Plano Nacional de Educação (PNE) para vigorar de 2011 a 2020 (Projeto de Lei nº 8.035, de 2010), cujas diretrizes são:



- a) erradicação do analfabetismo;
- b) universalização do atendimento escolar;
- c) superação das desigualdades educacionais;
- d) melhoria da qualidade do ensino;
- e) formação para o trabalho;
- f) promoção da sustentabilidade sócio-ambiental;
- g) promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- h) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- i) valorização dos profissionais da educação; e
- j) difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

Foram definidas vinte metas que deverão ser cumpridas no prazo de vigência do PNE 2011-2020, desde que não haja prazo inferior definido para metas específicas:

- Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos;
- Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos;
- Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária;
- Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino;
- Meta 5: Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade;
- Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica;
- Meta 7: Atingir médias nacionais especificadas a cada dois anos para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB² para os anos iniciais do ensino fundamental, para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio;
- Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como

² Índice utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar.

igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional;

- Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional;
- Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio;
- Meta 11: Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta;
- Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta;
- Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores;
- Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores;
- Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;
- Meta 16: Formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação;
- Meta 17: Valorizar o magistério público da educação básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente;
- Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino;
- Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar;
- Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país.



Quanto à compatibilização das leis do ciclo orçamentário com o plano, estabelece o projeto que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE - 2011/2020 e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Plano Plurianual 2012-2015

O Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012), denominado Plano Mais Brasil, é estruturado em Programas, definido legalmente como instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Segundo a Lei do PPA, os Programas Temáticos estão organizados em Objetivos que, por sua vez, são detalhados em Metas e Iniciativas³. As Iniciativas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento, uma vez que as ações constantes da lei orçamentária estão vinculadas às Iniciativas constantes do PPA.

Para o Ministério da Educação constam quatro programas de sua responsabilidade, ainda que parcial, descritos com seus respectivos Objetivos. As metas indicadas no PPA estão especificadas de forma a alcançar ou estar em conformidade com as metas constantes do Projeto de Lei do PNE 2011-2020.

PROGRAMA: 2044 - Autonomia e Emancipação da Juventude

- OBJETIVO: 0996 - Elevar a escolaridade de jovens na faixa etária de 18 a 29 anos visando à conclusão do ensino fundamental, a qualificação profissional em nível de formação inicial, o desenvolvimento da participação cidadã e a ampliação de oportunidades de inclusão profissional e social.

PROGRAMA: 2030 - Educação Básica

- OBJETIVO: 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.
- OBJETIVO: 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

³ Art. 6o O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de referência.

§ 1o O Objetivo expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas e tem como atributos:

I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo;

II - Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III - Iniciativa: atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.



planos de carreira e remuneração, a atenção à saúde e à integridade e as relações democráticas de trabalho.

- 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.
- OBJETIVO: 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.

PROGRAMA: 2031 - Educação Profissional e Tecnológica

- OBJETIVO: 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.
- OBJETIVO: 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.

PROGRAMA: 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

- OBJETIVO: 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.

Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual

Estabelece o PPA 2012-2015 (art. 19) que são prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias. No âmbito do Ministério da Educação, constaram das Leis Orçamentárias de 2011 e de 2012 duas ações que integraram o PAC:



- Implantação de Escolas para Educação Infantil – Nacional;
- Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares – Nacional.

Nesses anos as LDOs não definiram outras prioridades na área de educação. Relativo à área, além de outras disposições, elas têm estabelecido que o projeto e a lei orçamentária discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O orçamento ainda, nos termos da LDO, deverá conter, na forma de Quadro Orçamentário Consolidado, a programação referente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição, em nível de órgão, detalhando fontes de recursos e valores por categoria de programação.

Na lei orçamentária estão expressos os Programas constantes do PPA, detalhados na forma de ações orçamentárias, que detêm as dotações autorizadas para execução. O art. 5º da LDO 2012, Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, define os seguintes tipos de ações:

- atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;
- operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo Federal, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

As dotações orçamentárias são consignadas às unidades orçamentárias, o menor nível da classificação institucional, vinculadas ao órgão orçamentário, no caso da programação voltada para a área de educação, 26000 - Ministério da Educação.

Cada universidade federal, instituto federal, centro federal tecnológico e hospital universitário constitui uma unidade orçamentária. O Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE são outras unidades vinculadas ao ministério.

O FNDE, principal unidade executora, é uma autarquia federal que tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações voltadas para



a melhoria da educação, em especial a execução do Programa 2030 – Educação Básica.

Conclusão

A elaboração de planos nacionais de educação sempre esteve presente na consecução dos ideais republicanos. O “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, lançado em 1932 por um grupo de intelectuais, foi um marco para materialização legal desses ideais. Desde então, planos governamentais de educação foram reconhecidos como fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do País, assim como demonstradas em inúmeras especificações de princípios, diretrizes, objetivos, metas, prioridades, indicadores e iniciativas constantes dos diversos instrumentos de planejamento descritos neste estudo⁴.

Apesar de tratar de forma preponderante de aspectos descritivos de disposições legais, algumas questões abordadas neste estudo são suficientes para ao menos indicar tratamento inadequado dado ao planejamento governamental previsto para a área de educação: a) carência ou inexistência de documentação oficial que demonstre as avaliações periódicas previstas no PNE 2001-2010; b) ausência ainda em 2012 de um PNE para 2011 a 2020; c) aprovação de um plano plurianual sem a existência de um PNE que o oriente; d) inobservância de outras disposições legais, tal como o estabelecimento pela União de padrão mínimo de oportunidade educacional para o ensino fundamental capaz de assegurar ensino de qualidade (art. 74 da LDB); e) existência de somente duas ações orçamentárias (não finalísticas) consideradas prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, um complexo sistema de planejamento governamental não tem sido suficiente para assegurar a efetividade no cumprimento de mandamentos constitucionais e legais na área de educação.

Brasília, 18 de maio de 2012.

Claudio Riyudi Tanno

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

⁴ Em 2007, no âmbito do Ministério da Educação, foi ainda criado o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, apresentado como plano executivo, conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no PNE.