

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 29 Número 167

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341

Educação e Federalismo: As Vicissitudes de Financiamento e Governança do Plano Nacional de Educação

Weder de Oliveira

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Brasil

Citação: Oliveira, W. (2021). Educação e federalismo: As vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(167). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6725> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes*, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.

Resumo: Este artigo problematiza duas dimensões do Plano Nacional de Educação. A primeira abrange a instituição e funcionamento das instâncias de negociação e coordenação federativa, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a atuação do Ministério da Educação (MEC) no monitoramento, avaliação e articulação do desenvolvimento do plano. A segunda refere-se à Meta 20: ampliação do investimento público em educação para 10% do PIB ao final do decênio. Buscou-se saber na pesquisa, que tomou por base avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União, o Inep, o Ipea, e a Câmara dos Deputados, se essas dimensões estão sendo adequadamente desenvolvidas. Os resultados indicam que a Meta 20 é inexecutável, que a atuação das instâncias de coordenação intergovernamental ainda são incipientes e que o MEC, ator central de planejamento, articulação e indução de políticas educacionais, padece de relevantes deficiências de planejamento e gestão. Como consequência da fragilidade dessas dimensões, as possibilidades de implementação bem sucedida do PNE são reduzidas. O artigo realça, também, que, sob a ótica do federalismo fiscal, das relações intergovernamentais e da

governança de políticas públicas no âmbito da educação, a Constituição Federal atribuiu a um plano nacional de longo prazo, funções extremamente difíceis de acomodação num único instrumento legislativo, resultando em inevitáveis omissões e problemas que contribuem para a baixa expectativa de boa implementação, o que, contudo, não significa que avanços nas políticas educacionais não tenham ocorrido ou não estejam em curso, independentemente das deficiências dessa estratégia de planejamento federativo.

Palavras-chave: Brasil; federalismo fiscal; governança de políticas públicas; relações intergovernamentais; Plano Nacional de Educação; investimento em educação

Education and federalism: The vicissitudes of financing and governance in the National Education Plan

Abstract: This research discusses two dimensions of the Brazilian National Education Plan. The first covers the institution and functioning of the instances of negotiation and federative coordination, the regulation of the National Education System (SNE), and the role of the Ministry of Education (MEC) in monitoring, evaluating, and articulating the plan development. The second refers to Goal 20: the expansion of public investment in education to 10% of the GDP by the end of the decade. Our research was based on evaluations by the Federal Court of Accounts, INEP, IPEA, and the House of Representatives seeking to learn whether these dimensions have been developed adequately. The results indicate that Goal 20 is unattainable, the performance of the intergovernmental coordination instances is still incipient, and MEC, the central actor in planning, articulating, and promoting educational policies, suffers from relevant planning and management deficiencies. Such weakness of these dimensions reduce the chances of successfully implementing the PNE. From the point of view of fiscal federalism, intergovernmental relations, and governance of public policies in education, our study also highlights that the Federal Constitution assigned to a long-term national plan functions that are extremely difficult to accommodate in a single legislative instrument, resulting in inevitable omissions and problems that worsen the low expectation of satisfactory implementation, which, however, does not mean that advances in educational policies have not occurred or are not underway, regardless of the deficiencies of this federal planning strategy.

Keywords: Brazil; fiscal federalism; governance of public policies; intergovernmental relations; National Plan of Education; investment in education

Educación y federalismo: Las vicisitudes de la financiación y la gobernanza del Plan Nacional de Educación

Resumen: En este artículo se analiza dos dimensiones del Plan Nacional de Educación (PNE) brasileño. La primera abarca: la institución y funcionamiento de las instancias federales de negociación y coordinación; la regulación del Sistema Nacional de Educación (SNE) y el rol del Ministerio de Educación (MEC) en el monitoreo, evaluación y articulación del desarrollo del plan. En la segunda se aborda la Meta 20 del PNE, la cual tiene como objetivo la ampliación de la inversión pública en educación del 10% del PIB para el final de la década. En esta investigación se buscó conocer, si estas dimensiones se están desarrollando adecuadamente, basándose en las evaluaciones realizadas por las siguientes instituciones brasileñas: Tribunal Federal de Cuentas, el Inep, el IPEA y la Cámara de Diputados. Los resultados indican que: la Meta 20 es inviable; el desempeño de las entidades de coordinación intergubernamental aún es incipiente; el MEC que es el actor central en la planificación, articulación e inducción de políticas educativas, sufre de importantes deficiencias de planificación y gestión. Como consecuencia de la fragilidad de estas dimensiones, se reducen las posibilidades de implementación exitosa del PNE. El artículo también

destaca que desde la perspectiva del federalismo fiscal, las relaciones intergubernamentales y la gobernanza de las políticas públicas en el campo de la educación, la Constitución Federal asignó a un plan nacional de largo plazo funciones sumamente difíciles de encajar en un solo instrumento legislativo, resultando en omisiones y problemas inevitables que contribuyen a la baja expectativa de una buena implementación, sin embargo, esto no significa que los avances en las políticas educativas no se hayan producido o no estén en marcha, independientemente de las deficiencias de esta estrategia de planificación federal.

Palabras-clave: Brasil; federalismo fiscal; gobernanza de políticas públicas; relaciones intergubernamentales; Plan Nacional de Educación; inversión en educación

Educação e Federalismo: As Vicissitudes de Financiamento e Governança do Plano Nacional de Educação

No Brasil, a educação é direito de todos e dever do Estado, competindo-lhe, conforme a ordem constitucional, garantir educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade; educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade; atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.

Os Municípios respondem pela atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados, foi atribuída prioridade de ação nos ensinos fundamental e médio; à União cabe, além do financiamento das instituições de ensino federais, as funções redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Para o cumprimento dos deveres estatais, a Constituição Federal (CF) determina que os entes federados organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, e o façam visando assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório¹. Buscando a organicidade do modelo federativo, previu o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal.

A ideia de um plano nacional de educação remonta aos anos 1930, em manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, propugnando “pela adoção de um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que tornasse a escola acessível”, baseada essa ideia no diagnóstico de uma precária realidade educacional “sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, tudo fragmentário e desarticulado”. Assim, já na Constituição de 1934, atribuiu-se “à União a competência para fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território do país” (Sena, 2014).

A relevância e a complexidade das funções atribuídas ao PNE na Constituição Federal de 1988 representam o ápice de um longo processo histórico, e, devendo ser estabelecido por lei, seus objetivos foram definidos no próprio texto constitucional²: a) articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração; b) 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

¹ Artigo 211, *caput* e § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 108 (2020).

² Artigo 214, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 59 (2009).

federativas que conduzam: à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino e à formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do País; c) estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto³.

O primeiro plano, o PNE 2001-2010⁴, foi instituído pela Lei n. 10.172 (2001), surgido, segundo Valente e Romano (2002, pp. 96-97), pela “pressão social produzida pelo ‘Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública’”⁵.

Em 2014, a Lei n. 13.005⁶ estabeleceu o PNE 2014-2024, estruturado de modo completamente distinto do plano anterior⁷, em 20 metas e 254 estratégias.⁸

A lei determina que a execução do plano e o cumprimento das metas sejam monitorados continuamente, sendo o PNE submetido a avaliações periódicas, pelas seguintes instâncias⁹: Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE)¹⁰, Fórum

³ Objetivo incluído pela Emenda Constitucional n. 59 (2009).

⁴ Em 1962, havia sido instituído um plano nacional de educação, não sob a forma de lei, mas como iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação e, “em vez de código que a tudo engloba, passou a ser um esquema distributivo de fundos”, substituindo-se a ideia de planejamento integral por um plano de distribuição de recursos. (Sena, 2014, p. 13).

⁵ Os autores sustentam que o plano aprovado pelo Congresso Nacional não correspondeu aos anseios da sociedade: “tecendo uma comparação entre a proposta inicial, elaborada em 1998 por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos, ente outros, nos congressos nacionais de educação, e o texto final aprovado pelo parlamento”, pode-se demonstrar “como os interesses imediatos do governo, majoritário no Congresso, acabaram desfigurando o projeto originário da sociedade, reduzindo-o a uma carta de intenções”.

⁶ Interessante observar que a Lei n. 9.394 (1996), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), havia determinado que, no prazo de um ano de sua publicação, deveria a União encaminhar “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”.

⁷ Segundo Sena (2014, p. 14): “A EM [exposição de motivos] nº 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 por sua estrutura baseada no tripé ‘diagnóstico-diretrizes-metas’, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. A opção, aparentemente correta, foi incompleta, por abandonar uma das bases do tripé – o diagnóstico –, que também era fundamental para que a sociedade pudesse compreender as metas e estratégias, debatê-las e, eventualmente, apontar lacunas do projeto”.

⁸ Para Codes, A., Araújo, H. E., Bassi, C., & Meira, A. (2017, p. 7), a lógica do atual PNE é de difícil compreensão: “Em 2014, foi aprovado, após muitas discussões entre representantes do Estado e da sociedade civil, o Plano Nacional de Educação, com vigência até 2024. Com diversas metas e estratégias voltadas para conduzir a educação brasileira neste decênio, ele acabou se constituindo em um documento extenso, de alta complexidade. Entretanto, para que possa se reverter em um instrumento a ser utilizado por gestores e atores sociais, é necessário apresentá-lo em uma forma mais palatável, que propicie apreender sua lógica e os principais elementos em que se fundamenta”.

⁹ A execução do PNE será avaliada, também, em pelo menos duas conferências nacionais, organizadas pela União, cabendo ao Fórum Nacional de Educação promover a articulação das conferências nacionais com as conferências regionais, estaduais, distrital e municipais que as precederem.

¹⁰ A Lei n. 4.024 (1962), com a redação dada pela Lei n. 9.131 (1995), em seu art. 7º, já havia atribuído ao CNE a competência de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação”.

Nacional de Educação (FNE)¹¹. Esses órgãos devem analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, e, quando for o caso, a revisão do percentual de investimento público em educação, em proporção do PIB.

Como instrumentos de governança e fortalecimento do regime de colaboração, a lei previu inovações: a criação de uma *instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios* e, no âmbito estadual, *instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado*. Para articular os sistemas de ensino em todo o País, em regime de cooperação, estipulou que deverá ser instituído, por lei específica, o Sistema Nacional de Educação (SNE).¹²

Cabe ao Ministério da Educação a responsabilidade maior pelo monitoramento e avaliação da execução do PNE, pois tanto o CNE quanto o FNE são instâncias a ele vinculadas, e essencialmente de assessoramento. Portanto, a boa implementação do PNE depende, em larga medida, da atuação desse ministério.

Da leitura do PNE, constata-se que em sua elaboração e implementação entrelaçam-se sua consistência interna (diretrizes, objetivos, metas e estratégias), seu financiamento e sua governança.

Analisando o PNE 2014-2024 quanto aos elementos intrínsecos da noção de planejamento/plano, bem como no que toca à organização de normas e instâncias de articulação, cooperação e coordenação previstas para o monitoramento e avaliação de sua implementação, Oliveira (2016, p. 45) identificou e abordou alguns problemas.

Sobre um de seus mais relevantes e controversos objetivos, o de “ampliar investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”, conhecido como Meta 20, o autor realçou que, “no exame do rol de estratégias da meta 20, não há uma única estratégia que diga respeito à repartição do esforço orçamentário entre os diversos níveis da federação necessário” à consecução dessa meta.¹³

¹¹ O Fórum Nacional de Educação é mencionado no art. 6º da Lei do PNE 2014-2024, a qual, contudo, não lhe define a composição nem competências normativas. Esse colegiado, composto de representantes de órgãos e instituições governamentais e de entidades privadas, foi instituído pela portaria n. 1.407 (2010) do Ministério da Educação, com as finalidades de “coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

¹² Essa previsão foi complementada na estratégia 20.9 da Meta 20: “regulamentar o parágrafo único do art. 23¹² e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste”.

¹³ Oliveira (2016, p. 51): “A ideia de estratégia se vincula mais à explanação da racionalidade subjacente ao conjunto de ações que serão empreendidas para alcançar os objetivos, algo mais próximo das definições: ‘arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos’ ou ‘arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos’. Como disse Henry Mintzberg, ‘pergunte a qualquer um, planejador ou não, ‘o que é estratégia?’ e, quase com certeza, lhe dirá que estratégia é um plano, ou algo equivalente – uma direção, um guia ou curso de ação para o futuro, um caminho para ir daqui até ali, etc.’”.

Quanto ao que se pode caracterizar como *governança do PNE*, “também se observa que o PNE não distribui obrigações entre os diversos níveis da federação”, “tudo está por ser definido em outras instâncias, em outras leis ou atos normativos”.¹⁴

Este artigo problematiza duas questões de fundo do Plano Nacional de Educação. A primeira abrange a instituição e funcionamento das instâncias de negociação e coordenação federativa, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a atuação do Ministério da Educação no monitoramento, avaliação e articulação do desenvolvimento do plano. A segunda refere-se à Meta 20: ampliação do investimento público em educação para 10% do PIB ao final do decênio. Financiamento e governança são duas das inúmeras possíveis dimensões de análise do PNE e especialmente relevantes, por constituírem elementos fundamentais da implementação de suas estratégias e diretrizes e alcance de seus objetivos e metas.

Buscou-se saber, na pesquisa realizada, se essas dimensões estão sendo adequadamente desenvolvidas. A resposta a essa questão, que se vislumbrava negativa, dada a complexidade do PNE e as históricas dificuldades de implementação do planejamento estatal e de coordenação/cooperação intergovernamental, seria essencial para a avaliação das possibilidades de suas metas e objetivos serem cumpridos, e para a problematização que se desejava construir, apontando questões a serem enfrentadas no próximo plano nacional de educação, a partir, também, de avaliações de estudos sobre o PNE anterior, 2001-2010.

A pesquisa tomou por base avaliações independentes e especializadas de instituições públicas: a) fundamentalmente, as auditorias conduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por ser instituição dotada de elevada capacidade técnica, que desempenha função de auditoria governamental, equidistante e independente dos Poderes Executivo e Legislativo, ancorada em garantias constitucionais, e que instituiu um processo de acompanhamento permanente do PNE, e; b) relatórios e estudos de acompanhamento elaborados por instituições especializadas: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Complementarmente, procurou-se identificar estudo de qualidade realizado pelo Poder Legislativo, ao qual compete discutir, fiscalizar e avaliar o desempenho da administração pública, encontrando-se com essas características o relatório da *Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (MEC), bem como da apresentação de seu Planejamento Estratégico* da Câmara dos Deputados, de 2019.

Este artigo compõe-se desta introdução, de outras três seções e das considerações finais. A seção seguinte expõe a contextualização teórica que perpassa os temas centrais desenvolvidos. A terceira seção, *Avaliação governamental da temática no PNE 2014-2024*, reporta as informações, análises e conclusões mais relevantes obtidas dos documentos oficiais analisados. Na quarta, *Avaliações procedidas por atores não governamentais*, serão somados e correlacionados ao exame do PNE atual estudos, dados e análises elaborados por outros autores, entidades e instituições dedicadas ao tema, tanto quanto ao PNE 2014-2024 quanto ao anterior, PNE 2001-2010, bem como sobre o Sistema Nacional de Educação. Nas *Considerações finais*, serão apresentadas as sínteses do artigo e a crítica possível sobre a problemática do PNE e a capacidade federativa de construí-lo nos termos prescritos na Constituição Federal.

¹⁴ Ao final, o autor avalia que “se as ambiciosas e relevantíssimas metas do Plano Nacional de Educação vierem a ser alcançadas nos tempos previstos (possibilidade que aparenta ser remota, dado que as estratégias, ainda que meritórias em si, revelam-se, isoladamente ou em conjunto, pouco aptas a viabilizar o cumprimento das metas a que se vinculam), isso se deverá muito mais ao implemento de estratégias emergentes, não previstas no ‘plano’, que em algum momento terão que ser identificadas e avaliadas”.

Contextualização Teórica

O Plano Nacional de Educação pode ser estudado, teórica e empiricamente, sob múltiplas perspectivas, entre as quais se sobressaem: teoria e prática da elaboração de planos¹⁵; planejamento estatal em sentido mais amplo; harmonização de planos setoriais com as regras fiscais e as leis orçamentárias; relações intergovernamentais; capacidades institucionais e suas assimetrias dentro da federação¹⁶; governança de políticas públicas; federalismo fiscal, na ótica dos modelos de financiamento e distribuição de responsabilidades pelas políticas educacionais; federalismo normativo, referente à repartição de competências legislativas e ao modo de interação das normas emanadas de diferentes entes federados, que se manifestará na concepção e implementação do Sistema Nacional de Ensino e na relação do PNE com os planos estaduais e municipais de educação, por exemplo; sociologia das organizações, quanto à cultura do planejamento; ciência política, no que tange à continuidade e ao controle das políticas públicas; aspectos ideológicos e filosóficos da educação, atinentes aos objetivos almejados, ao papel do Estado, e ao balanço de poder e responsabilidades entre os entes federados.

Essas dimensões, interrelacionadas, são divisadas ao longo do texto, sendo preciso realçar, em linhas gerais, três dessas perspectivas, mais próximas dos temas deste estudo: o federalismo fiscal, as relações intergovernamentais e a governança de políticas públicas.

Sobre o federalismo fiscal, a teoria tradicional estabelece uma estrutura normativa geral para a atribuição de funções entre diferentes níveis de governo, assim como os instrumentos fiscais que lhes permitam desenvolvê-las, regida por dois princípios básicos: o princípio da descentralização fiscal e o da subsidiariedade.¹⁷

O primeiro princípio prescreve que a provisão dos serviços públicos seja feita pelo menor nível de governo em que incidam, territorialmente, os benefícios e custos relevantes. Do segundo,

¹⁵ Sobre a natureza do PNE, vide Sena (2014, p. 10): “Como modelo teórico para a ação, ou método para sua racionalização, o planejamento envolve um esforço metódico e consciente ao selecionar e orientar os meios e as estratégias para atingir os fins previamente definidos, com o objetivo de aproximar a realidade do ideal expresso pelo modelo. Devem ser estabelecidas prioridades e procedimentos básicos de ação, a fim de promover a interação e coordenação entre os diversos setores da administração para um coerente processo de intervenção na realidade, de sorte a fugir da imponderabilidade e evitar situações críticas. (...) Com ele, não se confunde o plano, o meio que instrumentaliza o processo. Enquanto aquele coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, este garante a coerência entre meios e fins. Produto de decisão política, o plano é também uma peça técnica que passa a ser a referência para a ação pública. Essa é a natureza do Plano Nacional de Educação”.

¹⁶ Assimetrias federativas são observadas especialmente na esfera municipal. Vide Azevedo (2001, p. 144): “Municipalização é termo complexo, revelando diversas facetas e gerando acaloradas discussões. Caberia, de início, fugir à contenda sobre a qualidade – melhor ou pior – da educação ofertada pelos estados ou pelos municípios. A realidade regional é tão diversificada e tão diversa a situação dos estados e dos municípios, que só uma análise aprofundada e específica, revendo a história e apontando tendências, poderia estabelecer parâmetros de comparação.”

¹⁷ Exemplo da discussão prática desses princípios na área da educação pode ser visto neste excerto de Azevedo (2001, p. 145): “Em síntese, a municipalização só poderá ser vista como um benefício para a educação se for proveniente de um processo educado de negociação. É forçoso reconhecer que não tem sido essa a prática, na grande maioria dos estados. Ao lutar por uma adequada reforma tributária, ao defender uma nova visão do pacto federativo, marcada pela colaboração, e ao propugnar por um processo de efetiva descentralização, não só dos recursos, mas das decisões, respeitadas as instâncias autônomas, a UNDIME coloca-se a favor de uma educação de qualidade, no âmbito dos municípios brasileiros e do país como um todo.”

decorre que a política pública deve ser atribuída ao menor nível de governo com capacidade para alcançar seus objetivos. Na aplicação desses princípios, a estrutura de provisão de bens e serviços pelos níveis de governo diferirá ao longo do tempo e variará localmente (Oates, 1999).

A forma como os países federativos organizam seus sistemas educacionais foi analisada por Morduchowicz e Arango (2010). Os autores encontraram modelos bem diversos de provisão de serviços de educação e de atribuições materiais entre os níveis de governo, qualificando dois deles como os mais comuns.

Num dos modelos, concebido como dual, os espaços de autonomia dos estados-membros e do governo central “estão firmemente delimitados”, sendo casos emblemáticos o Canadá e, em parte, os Estados Unidos e a Alemanha. Nesse sistema, “o percentual do governo central é mínimo, tanto na geração quanto no desembolso de fundos”: na Alemanha, “cerca de 80% dos recursos destinados às escolas são providos pelos *Länders*, 19% por fontes locais e 1% pelo governo federal”; nos Estados Unidos, a maioria dos fundos das escolas primária e secundária provêm dos estados e dos distritos - “o governo federal provê cerca de 7% dos recursos da educação, os estados 48% e os distritos 45%, em média”.

Em outro, caso brasileiro, “ainda que cada nível de estado tenha seus espaços de autonomia, também existem faculdades concorrentes ou coincidentes”. No Brasil, a participação do governo federal representa 28,6%; a dos governos estaduais e do DF, 31,7%; e a dos governos municipais, 37,2% do total. O restante, 2,5%, corresponde a gastos educacionais com receitas parafiscais (INEP, 2018).

Em qualquer dos referidos modelos, a educação tem caráter nacional e para alcançar bons resultados “os sistemas educacionais não devem ser totalmente descentralizados e devem orientar-se na busca do equilíbrio (se isso for possível) entre as competências que devem ficar sob responsabilidade de cada nível de governo” (Morduchowicz e Arango, 2010).

Uma das justificativas para essa característica encontra-se em Rezende (2001, p. 59): “como os benefícios de um melhor padrão educacional não se encerram nos limites geográficos dos municípios (ou do Estado-membro), as decisões sobre padrões exigidos e metas a serem alcançadas não podem submeter-se aos caprichos de cada comunidade”. Além dessa perspectiva, Peres (2016, p. 83) ressalta que “estudos recentes têm demonstrado a estreita relação dos gastos educacionais e sua influência econômica, relacionando gastos na área e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)”.

Em outros termos, na síntese de Rezende, sendo a educação um instrumento de progresso econômico e de mobilidade social, justifica-se que o governo central “assuma a responsabilidade pela fixação de diretrizes básicas e de padrões a serem obedecidos em todo o território nacional”.

Nos sistemas educacionais federativos, tal como em outros setores, impõem-se, portanto, a construção de regras, estruturas, processos e instâncias de coordenação intergovernamental, para distribuição de encargos e repartição do financiamento do sistema. A esse respeito, no que tange ao financiamento e alocação de recursos, Peres (2016, p. 9) avalia que “(...) o federalismo educacional, em outras palavras, o regime de competências de cada ente federado, é definido constitucionalmente, e acaba por limitar, em grande medida, a distribuição e aplicação de recursos na área”.

No caso brasileiro, a busca pelo equilíbrio das tensões na construção da divisão de encargos, financiamento e coordenação intergovernamental é especialmente difícil. O modelo federal de educação, como delineado pela Constituição de 1988, constitui uma sofisticada interligação de atribuições primárias, redistributivas, supletivas, cooperativas e de coordenação, em regime de financiamento compartilhado, complexificada, em comparação ao cenário internacional, pela constitucionalização dos Municípios como terceiro nível de governo.

A dificuldade de promover as necessárias e obrigatórias articulação, cooperação e coordenação multinível, decorrente da complexidade do arranjo federativo na educação, foi

apontada pelo Tribunal de Contas da União, entidade fiscalizadora superior da União¹⁸, como problema a ser solucionado pelo “planejamento coeso dos entes”, sendo o PNE um mecanismo de solução.¹⁹

O PNE, como processo e estratégia, deve ser estudado na perspectiva das relações intergovernamentais e da governança das políticas públicas.

Hueglin e Fenna (2015, pp. 238-239)²⁰ explicam que, ao longo do século XX, diversos fatores (emergência do Estado de Bem-Estar e regulador, crescente demanda por políticas sociais, pressão por ampliação do nível de integração econômica, surgimento de temas que requerem ação integrada e holística do governo) levaram as relações intergovernamentais ao centro do federalismo moderno, tanto quanto o processo constitucional de divisão de poderes e o processo legislativo bicameral (ou até mais). E isso se refletiu na tendência à “institucionalização das relações intergovernamentais”, que operam, predominantemente, no sentido vertical (União e Estados-membros; Estado-membros/Municípios) e horizontalmente, entre entes federados do mesmo nível.

¹⁸ Uma entidade fiscalizadora superior, ou *supreme audit institution*, é, segundo a Intosai (International Association of Supreme Audit Institution), “a public body of a state or supranational organization which, however designated, constituted or organized, exercises, by virtue of law, or other formal action of the state or the supranational organization, the highest public auditing function of that state or supranational organization in an independent manner, with or without jurisdictional competence” (<https://www.intosai.org/about-us/overview>).

¹⁹ TCU (2018): “(...) A organização do sistema de ensino no Brasil está amparada em complexo arranjo federativo que, por um lado, assegura a autonomia dos entes e, por outro, requer a articulação e a cooperação entre eles. (...) Por esse motivo, a promoção da equidade e da qualidade do ensino implica a atuação conjunta e harmônica das diferentes esferas de governo, de modo que seus objetivos e ações estejam alinhados. (...) Todavia, essa atuação integrada não é simples de ser alcançada, e o que se observa historicamente no país é o contrário: a falta ou deficiência de articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios na área educacional. Tal cenário leva à descontinuidade de políticas, à perda de eficácia dos programas governamentais, à escassez de recursos e à ineficiência dos gastos em educação. A solução desse problema começa, precisamente, pelo planejamento coeso dos entes, e é nesse contexto que se insere o Plano Nacional de Educação (PNE)”.

²⁰(...) The division of powers prescribed what each level of government could do on its own. Any adjustment or change over time would have to come from formal constitutional amendment deliberately made difficult by a high threshold of agreement (...). Little or no attention was given to the need for sub-constitutional arrangements for intergovernmental coordination and cooperation. Intergovernmental relations (IGR) as an ongoing and mostly informal practice in federal systems developed as a response to the much greater need for coordination than was originally envisaged. Of course, the divisions of power were never as clear or watertight as had been intended, and areas of concurrent or shared jurisdiction inevitably existed from the outset. These realities became qualitatively more significant in the twentieth century and in particular after the emergence of the modern welfare and regulatory state from the 1930s onwards. The rising demand for social policies spawned a new practice of shared programs and joint financing schemes. (...). More recently, pressure to achieve improved levels of economic integration in federal systems has given a fresh impetus to intergovernmental cooperation, as have other concerns requiring a whole-of-government approach, such as terrorism or disaster management. As a consequence, intergovernmental relations came to drive modern federal systems as much as, or even more than, the formal constitutional set-up of divided powers and the bicameral legislative process. This is reflected in the “trend towards institutionalisation of IGR.” These intergovernmental relations predominantly operated vertically, that is, between the central government and the governments of the constituent units (individually or collectively); however, they also may operate horizontally, that is, between the constituent units themselves. Out of these developments arose the concepts of cooperative federalism, collaborative federalism, pragmatic federalism, and administrative federalism, describing some of the ways in which adjustment and engagement have occurred between the levels of government. (...)

Desse desenvolvimento, surgiram os conceitos de federalismo cooperativo, federalismo colaborativo, federalismo pragmático e federalismo administrativo, “descrevendo alguns dos modos pelos quais ajustes e compromissos têm ocorrido entre os níveis de governo”.

Nos países federativos, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, como citado em TCU, 2014, p. 32), “(...) há dificuldade por parte dos governos de desenvolver políticas consistentes e coerentes, uma vez que, na maioria das áreas, as políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, envolvendo negociações complexas e extensas que nem sempre são bem-sucedidas”²¹. No Brasil, a governança multinível é de “fundamental relevância para a construção de avaliações mais abrangentes sobre a ação governamental, na medida em que a articulação entre União, Estados e Municípios não raro se apresenta como fator determinante para o êxito das políticas públicas”. Em políticas públicas, governança pode ser referenciada “aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (TCU, 2014).

Governança é um conceito sobre o qual se pode dizer “muitas coisas”. Na literatura, é abordada em quatro sentidos. Como estrutura, significa a “arquitetura de instituições formais e informais”; como processo, significa a dinâmica e as funções de direção envolvidas em longos e contínuos processos de formulação de políticas; como mecanismo, abrange procedimentos institucionais de tomada de decisão; e, finalmente, como estratégia, significa “os esforços dos atores para governar e controlar o desenho de instituições e mecanismos, de modo a configurar escolhas e preferências” (Levi-Faur, 2012, pp. 3; 8).²²

Na administração pública federal, o conceito foi definido, normativamente, no Decreto n. 9.203 (2017), como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. O decreto enuncia as diretrizes da governança pública, entre as quais destacam-se as mais pertinentes a este estudo: a) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; b) articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; c) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; d) definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

Contemporaneamente, a literatura nacional e internacional “tem caminhado no sentido de compreender a governança como uma perspectiva estratégica e situada para lidar com os desafios de coordenação e de implementação de programas governamentais em ambientes (internos e externos) cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos”, conforme Cavalcante e Pires (2018, p. 11).

²¹ Howlett et al. (2013).

²² “Governance is said to be many things, including a buzzword, a fad, a framing device, a bridging concept, an umbrella concept, a descriptive concept, a slippery concept, an empty signifier, a weasel word, a fetish, a field, an approach, a theory and a perspective. (...) Governance, much like government, has at least four meanings in the literature: a structure, a process, a mechanism and a strategy (...) As a structure, governance signifies the architecture of formal and informal institutions; as a process it signifies the dynamics and steering functions involved in lengthy never-ending processes of policy-making; as a mechanism it signifies institutional procedures of decision-making, of compliance and of control (or instruments); finally, as a strategy it signifies the actors’ efforts to govern and manipulate the design of institutions and mechanisms in order to shape choice and preferences”.

Avaliações Governamentais das duas Temáticas do PNE 2014-2024 em Discussão

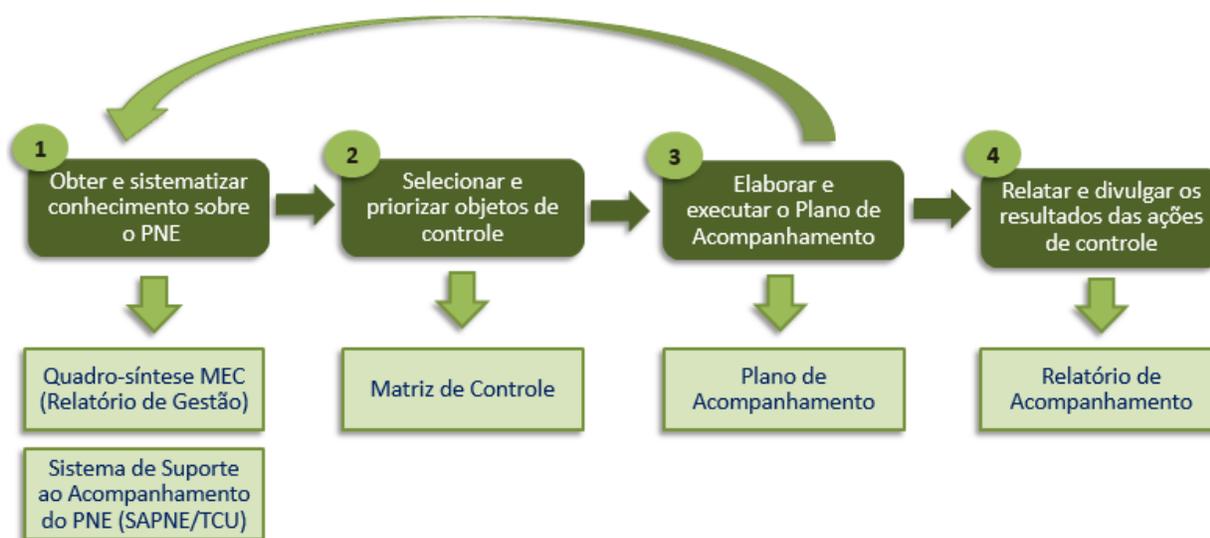
Em 2016, o Tribunal de Contas da União iniciou acompanhamento permanente do Plano Nacional de Educação, adotando proposição feita em dezembro de 2014 por um de seus membros²³, e incluída, posteriormente no acórdão 528 (2015), em que o Plenário da Corte de Contas decidiu instituir processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, “de modo que pudesse comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, a evolução do desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar”.

O primeiro trabalho realizado com esse propósito definiu a metodologia de acompanhamento, passo fundamental, por várias razões: a alta complexidade do objetivo de alcançar visão sistêmica e crítica da execução do PNE 2014-2024; a ampla e multifacetada composição de seus temas, estratégias e ações; não cabe ao governo federal, de forma isolada, a responsabilidade pelo alcance de boa parte das metas fixadas; a necessidade de agregar transparência e valor ao ciclo de monitoramento (TCU, 2016).

O segundo, realizado logo em seguida, estabeleceu o plano de acompanhamento, formulado com base em matriz de controle, instrumento que tem por objeto sistematizar, orientar e, dentro do possível, objetivar a seleção e priorização de metas e estratégias no rol de ações de controle levadas a cabo anualmente pela Corte de Contas (TCU, 2016). A figura 1 apresenta o “fluxo operativo e principais instrumentos que norteiam o acompanhamento do PNE pelo TCU”:

Figura 1

Fluxo operativo e principais instrumentos que norteiam o acompanhamento do PNE pelo TCU



²³ A proposição foi formulada pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira (2014, 9 de dezembro, sessão do Plenário, e; novamente, 2015, 18 de março). Recuperado de http://www.tcu.gov.br/sessoes/videos/Sessoes/2015/03-Mar%C3%A7o/18-03-2015_Plenario_Ordinaria.mp4, a partir de 3h 30min.

A partir de então, o Tribunal de Contas da União divulgou três relatórios de acompanhamento, por meio dos acórdãos 2353 (2018), 2018 (2019), e 1048 (2020).

No primeiro deles, de 2018, concluiu haver “risco generalizado de não cumprimento das metas do PNE”: “(...) Conquanto as projeções não se prestem a manifestações taxativas quanto à viabilidade do cumprimento das metas (item 17), elas apontam para um cenário preocupante: somente duas metas têm grande probabilidade de serem alcançadas tempestivamente (item 483).²⁴ Por sua vez, pelo menos nove metas correm sério risco de não serem cumpridas (item 484).²⁵”

Percebido esse quadro, ainda no quarto ano de vigência do plano, 2018, o TCU, constatando a necessidade de avaliação dos resultados alcançados e de planejamento de medidas corretivas²⁶, determinou ao Ministério da Educação que lhe encaminhasse relatório de avaliação da possibilidade de cumprimento das metas do PNE, “indicando as correções necessárias para o seu alcance e execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados”.

Nesse acompanhamento, também foi reportado que a lei regulamentadora do Sistema Nacional de Educação não havia sido editada, o que deveria ter ocorrido dois anos antes, em 2016, conforme prescrevia o PNE²⁷. Da mesma forma, a *instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*²⁸ não estava em funcionamento e a implantação do SNE, assim como da instância permanente de negociação e cooperação, eram fundamentais para “o alcance das metas que dependem da colaboração entre os diversos entes federados” (TCU, 2018).

Em outros termos, o PNE não poderia ser bem implementado sem a adequada ordenação, por lei, do Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, e a institucionalização de instâncias de negociação e cooperação.

Naquela decisão, o TCU, como forma de induzir o pleno funcionamento da *instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o artigo 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014*, instância essencial de governança do PNE, especialmente por inexistir a lei do Sistema Nacional de Educação, determinou ao MEC que informasse as datas das reuniões a serem realizadas em 2018 e encaminhasse as respectivas pautas e atas.

No segundo acompanhamento, de 2019, além do relato geral sobre as metas, foram analisadas em profundidade as metas 4 (educação especial), 8 (plano de carreira dos docentes) e 19 (gestão democrática), que não fazem parte do objeto deste artigo.

²⁴ E nesse caso (metas 6 e 13), como informado no item 483 do relatório, “porque os avanços estipulados na Lei são próximos à situação encontrada em 2014”.

²⁵ TCU (2018, p. 75): “484. As Metas 3, 4, 5, 8, 10, 12, 15, 16 e 20 (45% do total), por sua vez, correm risco de não serem implementadas. Já acerca das Metas 18 e 19, alusivas, respectivamente, aos planos de carreira docente e à gestão democrática, não há informações suficientes que permitam juízo quanto à possibilidade de cumprimento”.

²⁶ TCU (2018, p. 80): “Passados quatro anos da aprovação do PNE, faz-se necessária a avaliação dos resultados alcançados e o planejamento de medidas corretivas, se não para garantir o cumprimento integral do Plano, para assegurar que a Administração utilize da melhor forma possível os recursos operacionais e financeiros disponíveis para a implementação dos compromissos da Lei 13.005/2014”.

²⁷ Lei n. 13.005 (2014), Anexo Metas e Estratégias, estratégia 20.9: “regulamentar o parágrafo único do [art. 23](#) e o [art. 211 da Constituição Federal](#), no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste”.

²⁸ Lei n. 13.005 (2014), art. 7º, § 5º.

Em relação ao quadro sistêmico, o novo relatório, novamente, apontou um cenário ruim: “doze metas (60%) tem risco alto ou muito alto de descumprimento ou cumprimento parcial (Metas 1, 2, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 16 e 17). A Meta 3 tem risco de descumprimento entre alto e médio. As Metas 13 e 14 tem baixo risco de descumprimento (...) para as Metas 5, 18, 19 e 20 o risco não pôde ser estimado. Em relação às Metas 18 e 19, em razão da falta de instrumentos de coleta de dados e de indicadores capazes de retratar a situação nacional” (TCU, 2019, p. 118).

O terceiro relatório de acompanhamento, de 2020, abordou o quadro geral de metas e, especificamente, analisou em profundidade a atuação do Ministério da Educação “no que tange à coordenação de estratégias de promoção da articulação interfederativa na implantação das políticas educacionais em prol do atingimento das metas do PNE”, pois verificou-se que dois riscos-chave estavam contribuindo para o não atingimento das metas do PNE 2014-2024: “a) Complexidade do modelo federativo brasileiro; e b) Ausência de normas de cooperação federativa suficientemente regulamentadas no setor educacional, a exemplo da não instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, (...) que representa estrutura basilar para o alcance das metas do plano ora fiscalizado” (TCU, 2020, p. 14).

O relatório concluiu ser frágil o regime de colaboração entre os entes federados, o que prejudica o alcance das metas e a implementação das estratégias do PNE 2014-2024, em razão das seguintes constatações:

- (a) “ausência de implementação efetiva da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre os entes federados, prejudicando a articulação interfederativa com vista ao atingimento das metas do PNE” – Essa instância, embora criada por portaria do MEC em 24/6/2015 (um ano depois da aprovação do PNE), permaneceu inoperante até dezembro de 2019;
- (b) “ações desenvolvidas pelo MEC não têm sido suficientes para estimular práticas que fortaleçam o regime de colaboração entre os entes federativos” – Formas de colaboração horizontal, como os consórcios interestaduais e intermunicipais, e os arranjos de desenvolvimento educacional, referidos no art. 7º, § 7º, da Lei do PNE²⁹, e regulados por resolução do Conselho Nacional de Educação³⁰, estão sendo pouco estimulados: “apenas 3% (23/774) dos municípios respondentes sabem o que é um ADE, e ao mesmo tempo, participam, de fato, de um arranjo educacional” (TCU, 2020, p. 14);
- (c) baixo nível de governança do MEC, com reflexos no alcance das metas do PNE 2014-2024 – Ausência de monitoramento contínuo e avaliações periódicas do PNE; inexistência de planejamento estratégico institucional³¹; o planejamento existente nas secretarias “carece de vinculação mais clara com as metas do PNE 2014-2024”; a

²⁹ Lei n. 13.005 (2014), art. 7, § 7º. O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

³⁰ TCU (2020, p. 13): “93. Outro modelo cooperativo, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação foi a denominação dada pelo CNE, no âmbito do Parecer CNE/CEB 9, de 30 de agosto de 2011, para uma forma de cooperação horizontal, essencialmente entre entes federados do mesmo nível, que representa um ‘modelo de trabalho em rede no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação’”.

³¹ Vide as conclusões da “Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos Trabalhos do Ministério da Educação, bem como do seu Planejamento Estratégico”.

gestão de riscos do MEC é incipiente no tocante à implementação das metas e estratégias do PNE;

- (d) baixa governança do Plano de Ações Articuladas (PAR), com reflexos no planejamento e na gestão das políticas educacionais voltadas à educação básica³² – Inoperância do Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas, o que compromete a gestão estratégica do plano, o diagnóstico e o planejamento do apoio técnico e financeiro prestado pela União, em caráter suplementar e voluntário, em favor da educação básica; os indicadores do PAR, sobretudo os relacionados à infraestrutura física e recursos pedagógicos, possuem fragilidades que os tornam ferramentas precárias para caracterizar a situação do ente federado, e assim suportar as decisões do FNDE relacionadas ao oferecimento de assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios.

A centralidade do Ministério da Educação no sistema federal de educação é reconhecida oficialmente em seu relatório de gestão 2018, na seção Principais Objetivos Estratégicos, quando enuncia sua missão no âmbito do Plano Nacional de Educação: “Coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas no exercício de sua função normativa e para a prestação de assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal, em benefício da sociedade” (MEC, 2019, p. 15).

Nesse relatório, o ministério categoriza as metas do PNE em cinco grandes grupos: (1) acesso e qualidade da educação básica - metas 1 a 9; (2) educação profissional e tecnológica - metas 8 a 11; (3) educação superior - metas 12 a 14; (4) formação e valorização de professores e profissionais da educação - metas 15 a 18; e, (5) planejamento e gestão das políticas educacionais - metas 19 e 20.

Nessas categorizações, utiliza uma das seguintes expressões para informar seu modo de atuar: “contribuir, colaborar ou apoiar estados, municípios e DF”; “atuar ou fomentar, em regime de colaboração ou em parceria”; “fomentar ou promover diretamente a provisão de serviços”; ou “realizar articulações” (nesse último caso, relativamente à ampliação do investimento em educação pública, atrelado ao PIB – meta 20).

Ao avaliar o planejamento do MEC, a *Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos Trabalhos do Ministério da Educação, bem como do seu Planejamento Estratégico* (COMEX) da Câmara dos Deputados chegou a um diagnóstico bastante desfavorável, especialmente sobre o planejamento estratégico (Câmara dos Deputados, p. 37 e seguintes):

- (a) “o MEC não apresentou Planejamento Estratégico de suas políticas no ano de 2019”;
- (b) “compõem o sistema de planejamento estratégico do Ministério da Educação: o PNE, o Plano Estratégico, o PPA e os Planos de Ação das Secretarias. A

³² Segundo a Lei n. 12.695 (2012), o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos entes federados será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas, o qual tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação. 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, e será precedido de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões: gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. A assistência técnica prestada pelo Ministério da Educação tem por objetivo identificar as medidas mais apropriadas para a melhoria da qualidade da educação básica e sua oferta com equidade, e auxiliar na efetivação dos planos estaduais e municipais de educação.

- seqüência de elaboração e implementação das ferramentas é importante para garantir a lógica e efetividade das políticas”;
- (c) “o MEC, em reunião presencial com a Comissão, afirmou que o Plano Estratégico do MEC estaria consubstanciado nos Planos de Trabalho (“Planos de Voo”) das Secretarias, em parte já publicados. Posteriormente, em resposta ao Requerimento de Informação, o Ministério afirmou que — a aprovação de planos de ação das Secretarias Finalísticas dependerá de seu alinhamento ao (futuro) planejamento estratégico do MEC”;
 - (d) “os Planos de Trabalho do Ministério são pouco robustos e, de maneira geral, não apresentam especificidade nas prioridades, tampouco clareza nas metas, bem como não estabelecem responsáveis ou prazos para cumprimento das ações propostas. Os Planos de Trabalho também não especificam adequadamente os mecanismos de avaliação e monitoramento das ações a serem adotadas”.

A COMEX, a partir dessas conclusões, sugeriu “um sistema de gestão ideal a ser aplicado no Ministério da Educação”, partindo do PNE e articulando-se com o PPA: “1) Plano Nacional da Educação: estabelece as diretrizes, metas e estratégias para um ciclo decenal. A avaliação do que precisa ser cumprido precisa ser incorporada de forma contínua no ciclo de gestão; 2) Plano Estratégico: estabelece a visão, metas e estratégias para o ciclo de gestão (4 anos) dentro do Ministério; 3) PPA: a partir do estabelecido no planejamento estratégico, define os programas e orçamento para viabilização de estratégia; 4) Metas e Planos de Ação das Secretarias: congrega a operação da estratégia, com pormenorização de aspectos técnicos, e entrega de resultados”.

Quanto à lei que deve regulamentar o Sistema Nacional de Educação, a qual, conforme prescrito na lei do PNE, deveria ter sido aprovada até 2016, o relatório do TCU informa que o Projeto de Lei Complementar n. 413 (2014) foi arquivado em janeiro de 2020, tramitando atualmente outro projeto de lei complementar, n. 25 (2019).

Considerado esse quadro, o ministro-relator³³ do terceiro acompanhamento concluiu que a articulação federativa em prol do cumprimento das metas do PNE 2014-2024 foi comprometida pela inoperância da *Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios* ao longo dos últimos seis anos, bem como pela não instituição dessas instâncias em todos os estados (TCU, 2020).

Em 2020, o TCU, em relação ao conjunto das metas, mais uma vez reportou um quadro negativo: “a) não foram ou não serão alcançadas: metas 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 15, 16, 17 e 19; b) serão alcançadas parcialmente: metas 1, 7, 8, 11 e 18 (a análise foi inconclusiva quanto à previsão do alcance integral da meta, porém um indicador já foi atingido); c) serão alcançadas ou já foram alcançadas: metas 13 e 14”.

Na análise da Meta 20, a crítica do relatório foi específica e incisiva: “d) análise inconclusiva em relação à meta 20, pois apresentou somente dados elaborados pelo INEP em relação ao PIB de 2015, além de críticas à falta de estudos relacionados à capacidade operacional dos sistemas de ensino, estimativas de custos ou disponibilidades orçamentárias dos entes federados, ou análise de exequibilidade quando da definição da meta de investimento público em educação pública, de forma a atingir 7% e depois 10% do PIB no fim do plano”.

Sobre os aspectos de governança, o relatório conclui que as dificuldades e falhas encontradas na atuação do MEC contribuem para o avanço insatisfatório do PNE, dada “a baixa atuação em seu papel de coordenador da política educacional, liderando e estimulando o regime de colaboração

³³ O ministro-relator é o membro do Tribunal com autoridade de supervisão dos trabalhos de auditoria, conduzido por equipe de auditores, designados pela autoridade administrativa competente da organização.

entre os demais entes federativos, com vistas ao alcance das metas educacionais no prazo previsto”.³⁴

Novamente, o TCU fez determinações e recomendações ao Ministério da Educação: determinou que elaborasse metodologia para realização de monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do plano (o que não vinha sendo feito)³⁵ e recomendou que a *Instância Permanente de Negociação e Cooperação Interfederativa* pactuasse diretrizes de âmbito nacional, estadual, regional e interestadual concernentes à organização das redes de ensino, para subsidiar o MEC na criação de políticas públicas que induzam o regime de colaboração e, ainda, fez recomendações para que o planejamento estratégico do ministério alinhasse objetivos, indicadores e metas organizacionais, e seus respectivos alinhamentos com as metas do PNE 2014-2024, do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei n. 9.394 (1996).

As constatações do Tribunal de Contas da União foram corroboradas pelo Ministério da Educação, nas respostas que apresentou, em atendimento à determinação que lhe foi feita pelo Tribunal no segundo relatório de acompanhamento³⁶, e que veio a ser apreciada no âmbito da terceira auditoria, de 2020, acima reportada.

Primeiramente, em relação às deficiências de elaboração do PNE, o MEC explicou que o Projeto de Lei n. 8.035 (2010)³⁷ “não foi elaborado considerando-se a capacidade operacional dos sistemas de ensino, estimativas de custos ou disponibilidades orçamentárias dos entes federados, ou qualquer análise de exequibilidade, fatores relevantes que comprometem o cumprimento de suas metas”.

Depois, informou que as metas não seriam alcançadas: “(...) deve-se destacar que a análise das metas e da trajetória dos seus indicadores apontam que a maioria delas não será alcançada até o fim da vigência do PNE em 2024. Além disso, algumas delas, como a meta 1 (educação infantil) e a meta 3 (ensino médio), têm horizonte temporal mais limitado, até 2016, e já não foram alcançadas dentro do prazo. Os cenários relacionados a cada meta, que serão discutidos adiante, revelam o tamanho do desafio a ser enfrentado pelo MEC nos próximos e últimos 5 anos do PNE”.

³⁴ Como se verá na próxima seção, a mesma conclusão foi alcançada por outros atores na apreciação da execução do PNE 2001-2010.

³⁵ Sobre esse ponto, vide Neto (2013, p. 200): “Refletindo o contexto da implementação do PNE na perspectiva da sua base legal, Brandão assevera que: [...] um dos sintomas de que o PNE está mais para carta de intenções do que para plano efetivo ou de que, a menos que ocorram eventuais mudanças de rumo nas políticas públicas de educação em nosso país, a lei que o instituiu tende a fazer parte do rol das que ‘não pegam’ é o descumprimento oficial da determinação expressa em seu artigo 3º – de que o Poder Público Federal, ‘em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a sociedade civil, procederá a avaliação periódica da implementação do Plano Nacional de Educação’ (BRANDÃO, 2006, p. 14-15, grifos nosso)”.

³⁶ O TCU havia determinado ao MEC que lhe encaminhasse “relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados

³⁷ TCU (2019b, p. 2): “3.5. Observe-se que o PL nº 8.035/2010 não foi elaborado considerando-se a capacidade operacional dos sistemas de ensino, estimativas de custos ou disponibilidades orçamentárias dos entes federados, ou qualquer análise de exequibilidade, fatores relevantes que comprometem o cumprimento de suas metas. Tal desconexão não foi considerada por gestões anteriores, as quais não avaliaram os impactos regulatório, orçamentário e operacional das metas e estratégias estabelecidas pelo PNE, inviabilizando assegurar o dimensionamento dos recursos, em todos os níveis, assim como a projeção das receitas necessárias e respectivas fontes de financiamento”.

Sobre a Meta 20, que “se destina a garantir recursos necessários à consecução das demais metas do PNE”, enfatizou que o estabelecimento da meta foi feito sem qualquer análise rigorosa de exequibilidade, seja quanto à meta prevista no projeto de lei, 7%, seja quanto à de 10% fixada na lei, durante a apreciação do Congresso Nacional, e que a responsabilidade pelo seu cumprimento transcende o Poder Executivo³⁸: “(...) uma vez que são necessárias a alocação e indicação de novas fontes de recursos orçamentários e financeiros, de forma que se possa alcançar os seus objetivos. (...)”.

Em outra resposta, o MEC expôs a problemática da implementação do plano e a imperiosa necessidade de trabalho conjunto de todos os governos: o PNE constitui “um importante e norteador marco para as políticas educacionais do Brasil para o período de 2014 a 2024”; o governo federal é o principal protagonista cabendo-lhe o papel indutor das políticas nacionais; a consecução das metas do PNE é um desafio que só será alcançado com o “trabalho conjunto de toda a Federação, dado que a educação é competência comum dos entes federados e estes devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, com suas respectivas prioridades de atuação constitucionalmente estabelecidas (ao município, educação infantil e ensino fundamental; aos estados, ensinos fundamental e médio; e à União, educação superior)” e “haja vista os institutos da cooperação federativa e do regime de colaboração, é importante frisar que o alcance das metas do PNE depende fortemente também dos esforços de estados, Distrito Federal e municípios” (TCU, 2019c).

Codes et al (2017, pp. 3-4; 50) também concluíram pela tendência do plano ao insucesso: “tendo em vista que a meta 20 assume a condição de meta meio para o alcance das demais, sobretudo daquelas que visam à ampliação da oferta, uma vez que pressupõem aumento de investimentos em infraestrutura e na manutenção dos serviços”.

Em síntese, as análises dos órgãos governamentais proveem o seguinte quadro, negativo:

- (a) a Meta 20 foi estabelecida sem base em análise de exequibilidade, é inviável o seu cumprimento e não estão em ação estratégias articuladas federativas para viabilizar as fontes de recursos necessárias para alcançá-la;
- (b) a regulação do Sistema Nacional de Educação, tarefa legislativa de elevada complexidade, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação desse sistema em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste, como prevê o PNE e considerada fundamental para o seu sucesso, ainda está por ser desenvolvida, e não há perspectivas de quando será concluída;

³⁸ TCU (2019b, p. 33): “É importante ressaltar que, pela sua abrangência, vai além da jurisdição deste Ministério, assumindo-se como uma responsabilidade não só do Poder Executivo, inclusive, uma vez que são necessárias a alocação e indicação de novas fontes de recursos orçamentários e financeiros, de forma que se possa alcançar os seus objetivos. (...) Cumprir observar que, conforme consignado no item 3.5 desta Nota, a proposição original do PL nº 8.035/2010 (7%) assim como a alteração proposição da Meta 20 (10%) não vieram acompanhadas de estudos relacionados à capacidade operacional dos sistemas de ensino, estimativas de custos ou disponibilidades orçamentárias dos entes federados, ou qualquer análise de exequibilidade, fatores relevantes que comprometem o cumprimento da meta.

- (c) a instância de negociação e cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, criação da Lei do PNE, assume condição de essencialidade para a articulação federativa na ausência da regulação em lei, mas, na prática, está inoperante;³⁹
- (d) o MEC, ator central de planejamento, articulação e indução de políticas educacionais, padece de relevantes deficiências de planejamento e gestão.⁴⁰

Avaliações Procedidas por Atores não Governamentais

Atores e autores influentes no setor educacional discordam quanto à própria natureza, ao conteúdo, às funções e à efetiva capacidade do Plano Nacional de Educação de direcionar as políticas educacionais.

Alguns reconhecem a falta de realismo, mas ressaltam sua importância sob outros aspectos, como o de servir de “parâmetro para a ação dos poderes públicos e dos atores sociais, que também o utilizam como instrumento para fundamentar suas demandas”⁴¹(Castro, 2010, p. 13) ou o avaliam melhor sob a perspectiva de participação e mobilização social (Neto, 2013, p. 75).

Outros fazem crítica dura ao processo, no bojo de uma visão mais profunda sobre o problema da educação no Brasil: “O plano é aprovado como redenção, promete o que não pode e nem sequer bem sabe, já que não se orienta pelo diagnóstico dos próprios dados, armando nova farsa sobre outra farsa, com a pretensão de gastar 10% do PIB num sistema completamente inepto” (Demo, 2016).

Saviani (2018, posição 1441) mostra que as ações educacionais avançam independentemente de haver ou não um plano a ser seguido, pois há demandas sociais a atender. Exemplo disso é o que ocorreu na vigência do PNE 2001-2010: “(...) houve aumento de recursos e alguns avanços, mas não propriamente por estar em vigor um Plano Nacional de Educação. O PNE 2001-2010 foi solenemente ignorado. (...) A questão é a seguinte: o aumento ocorreu porque o governo estava guiando-se pelo PNE? Não. Nem os municípios evocavam o plano para tomar suas decisões, nem o MEC fazia isso quando formulava algum programa”.

Registra, ainda, os avanços verificados na década de 2010, como a instituição do Fundeb em substituição ao Fundef, a expansão dos institutos federais de educação profissional, as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação e a criação do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação), mas, no entanto, não deixa de frisar “que essas mudanças não têm a ver, propriamente, com a vigência do Plano Nacional de Educação” e que o PNE “não passou de uma carta de

³⁹ Vide reportagem “Secretários cobram do MEC foco nas urgências da educação” (2019, 29 de março): “Os secretários de Educação dos estados brasileiros e do Distrito Federal divulgaram, nesta semana, uma nota pública com ‘as pautas e demandas consideradas como de máxima relevância e urgência’ para a área de educação. Segundo os secretários, a divulgação pública foi uma consequência do que eles consideram falta de articulação e comunicação dentro do Ministério da Educação”. Recuperado de <https://www.cpp.org.br/informacao/noticias/item/13885-secretarios-estaduais-cobram-do-mec-foco-em-demandas-urgentes-para-educacao>

⁴⁰ Sobre o papel do MEC, ver entrevista conduzida por Neto (2013, p. 209): “(...) a participação do MEC tem que ser ativa, e aí o nosso país é uma República Federativa, nós temos entes federados que precisam assumir aquele compromisso, o PNE é uma lei, e uma lei que precisa ser cumprida. Então assim, se você tem uma meta para o país, é preciso que haja engajamento da União de estados e municípios, e o papel da União nesse processo de articulação é absolutamente essencial para fazer com que a meta seja cumprida, sobretudo, na educação básica, considerando que a União não é gestora de rede. (Participante – Grupo 3 [dirigente do MEC], informação verbal)”.

⁴¹ Sobre o PNE 2001-2010. Crítica também atribuível ao PNE 2014-2024.

intenções e a lei que o instituiu permaneceu letra morta, sem nenhum influxo nas medidas de política educacional e na vida das instituições escolares”.

Entre as razões que levaram a essa realidade, Saviani aponta a “cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela exigência de racionalidade inerente à ação planejada” (pos. 1477)

Em pesquisa realizada para avaliar os fatores políticos, econômicos e institucionais que influenciaram a implementação do PNE 2001-2010, Neto (2013, fl. vii), baseado em entrevistas com dirigentes governamentais e outros atores do sistema educacional, concluiu que “o financiamento (vetos e não derrubadas de vetos), a falta de vontade política e ausência de organicidade de projetos de ações e de procedimentos adequados do poder público (aspectos de governança e governabilidade) foram os mais citados pelos sujeitos como fatores que influenciaram negativamente a execução do PNE”.

O autor reporta expressões dos entrevistados sobre a implementação do PNE: “foi abandonado”, “pouco lembrado”, “não considerado”, “não assumido”, “não utilizado”, “esquecido”, “remetido para segundo plano” (pp. 221-223).

Sobre o fator *cultura política avessa ao planejamento e movida pelo imediatismo*, de que fala Saviani, pode-se a ele associar outro fator, conexo, relacionado à não incorporação do PNE à atuação do MEC e das secretarias de Educação dos entes subnacionais, resultando na sobreposição de um plano de Estado por planos de governo, problema expresso em entrevistas de técnicos do ministério, realizadas por Neto (2013, pp. 174 e 185): “(...) o plano então não foi assumido nesse caráter de centralidade das políticas elaboradas no Ministério da Educação (...) essa não assunção foi um passo decisivo para o triste fim que eu acredito que o PNE 2001/2010 teve, e que de alguma forma [...] o próximo terá”; “(...) faltou de fato, uma decisão técnica da casa e política para que o PNE fosse visto com prioridade, como plano de estado, muito pelo contrário, o que aconteceu foi, lançar plano de governo e os planos de governos tiveram supremacia em cima de um PNE de estado”.

De suas entrevistas, Neto (2013) extraiu duas explicações centrais para as avaliações negativas: a) a inexecutabilidade das metas por falta das condições materiais⁴²; b) as questões federativas⁴³. Razões similares e correlatas para a inoperância do PNE 2001-2010 foram apresentadas por Saviani (2018).

Os vetos às metas orçamentárias do PNE 2011-2010, referenciados pelo autor, tinham a ver com objetivos de políticas públicas com substanciais demandas de recursos sem indicação das fontes e sem compatibilidade com as normas constitucionais orçamentárias (Presidência da República 2001).

O principal objetivo vetado foi o item 11.2, subitem 1 do plano: “Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano”.

⁴² Segundo o autor, “há quem aponte que o inexpressivo alcance dos objetivos e metas traçadas pela Lei nº 10.172/01 está ligado ao fato de que considerável parte das metas do Plano seria “inatingível”, “inexecutável” e “superestimada”. De acordo com essas fontes, o Estado não contaria com as devidas condições materiais, independentemente da vontade política de seus governantes, para cumprir com as projeções supostamente utópicas dos idealizadores do plano”.

⁴³ “Há quem associe de forma mais veemente a não consecução do PNDE às questões federativas. Nesse aspecto, talvez algumas avaliações de relevantes pesquisadores educacionais, como Cury (2010), Aguiar (2010) e Brasil (2007), tenham, de alguma forma, contribuído para a defesa deste postulado”.

Essa ideia (estabelecimento de meta de aumento de gastos em educação como proporção do PIB) viria a ser constitucionalizada, no art. 214 da Constituição, por meio da Emenda Constitucional n. 59 (2009)⁴⁴ e se tornou aspecto central do PNE, ampliando a complexidade de um instrumento que já lidava com desafios imensos.

As razões do veto a esse dispositivo no PNE 2001-2010, sintetizadas a seguir, bem resumem os obstáculos políticos, fiscais-orçamentários e jurídicos (que se podem qualificar como quase insuperáveis, pragmaticamente) para que tal previsão constitucional alcance funcionalidade, nas perspectivas fiscal, normativa e cooperativa do federalismo:

(a) o estabelecimento de uma vinculação entre despesas públicas e PIB, a vigorar durante exercícios não está em conformidade com o PPA, pois a Constituição prevê (art. 165, § 4º) que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" e, "não obstante sua louvável motivação, a primeira parte do texto [“elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%”], a proposição deveria ser vetada por contrariar o mencionado dispositivo constitucional;

(b) a ampliação anual de despesa em meio ponto percentual do PIB representaria acréscimo em torno de R\$ 5 bilhões por ano “sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou da forma como esse esforço conjunto seria compartilhado entre União, Estados e Municípios”;

(c) seria inconstitucional determinar no PNE o “quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) por interferência indevida entre as diversas esferas de poder”.

O veto foi oposto em 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso, e nos governos seguintes, Luís Inácio Lula da Silva e anos iniciais de Dilma Rousseff, não se promoveu articulação política para derrubá-lo, o que mostra que a solução do problema do financiamento não é uma simples questão de opção política do partido que esteja comandando o Poder Executivo.

A dimensão do desafio de encontrar fontes de financiamento para atender a demanda dos dois PNEs é evidenciada pela proposição do documento final da Conferência Nacional da Educação (CONAE) 2010 propugnando a aprovação de uma reforma tributária, em três anos, que garanta “recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação de direitos sociais e redistribuição de renda”, que “vincule de forma adequada todos os tributos ao investimento educacional”, que impeça que “políticas de renúncia e guerra fiscal não prejudiquem o financiamento público da educação” e que “as perdas de recursos educacionais advindos das renúncias fiscais sejam recuperadas em rubricas orçamentárias educacionais” (MEC, 2010).

De outro lado, ainda na visão da CONAE 2010 sobre o aumento do investimento em educação em relação ao PIB, “há que se estabelecer estratégias nacionais, compreendendo-se a ação conjunta da própria União, dos estados, DF e municípios” e “este esforço deve ser proporcional à respectiva participação de cada um na arrecadação nacional, levando-se em conta as responsabilidades constitucionais de cada ente da federação”.

Retornando às questões federativas⁴⁵, registra-se as conclusões de Oliveira (2016) sobre o PNE 2014-2024: “o PNE não distribui obrigações entre os diversos níveis da federação”, “tudo está por ser definido em outras instâncias, em outras leis ou atos normativos”; “o PNE, efetivamente,

⁴⁴ Peres (2016), sobre essa espécie de vinculação de recursos, informa que “estudos recentes têm apontado a relativa fragilidade da proposta, seja porque o plano não atribui responsabilidade direta aos entes federados para o aumento de recursos disponíveis, não prevê a criação de novas fontes – por exemplo a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (...)”.

⁴⁵ Questões que podem ser incluídas na dimensão mais abrangente de “governança do PNE”.

não cumpre em plenitude o objetivo que lhe conferiu a Constituição de “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração”.

Sobre esse ponto, Saviani (2018) questiona se o que tem maior importância é o PNE ou a lei que deve regulamentar o Sistema Nacional de Ensino, em regime de colaboração. Entende que a Constituição “contém uma impropriedade” ao determinar que o PNE articule o Sistema Nacional de Educação, “isso porque o sistema precede o plano, pois tem caráter permanente enquanto o plano tem duração transitória fixada, no caso, em dez anos. (...)”. Portanto, o que faz a lei que instituiu o PNE 2014-2024 é restabelecer “a prioridade do sistema sobre o plano ao devolver o problema ao governo federal e, daí, ao próprio Congresso⁴⁶ (...) Assim, caberá a uma nova lei a instituição do Sistema Nacional de Educação. E, ao contrário do que está na Emenda 59, será o sistema instituído pela nova lei que terá a incumbência de articular os sistemas de ensino para efetivação do PNE”.

Sustenta, desse modo, que “o texto da lei que aprovou o Plano Nacional de Educação atende àquele mandato constitucional, mas não o cumpre, uma vez que não fixa o objetivo de articulação do Sistema Nacional de Educação⁴⁷”.

Na regulamentação do SNE, em regime de colaboração, por lei complementar, há, na visão da instituição Todos pela Educação (2019, p. 118), organização da sociedade civil, quatro desafios a enfrentar, todos referentes ao que se pode denominar de governança federativa da educação e suas relações intergovernamentais: a fragilidade e a falta de clareza na regulamentação das atribuições e responsabilidades dos entes; a ausência de espaços instituídos para a pactuação entre eles; a grave fragilidade técnica dos Municípios, principalmente dos menores, que tendem a ter menor capacidade fiscal e de gestão técnica; pouca colaboração e articulação entre Estados e Municípios.

Caberia, nessa regulação, segundo a entidade: a) reforçar o papel da União de complementar e redistribuir recursos, fazer a coordenação do sistema nacional e garantir condições técnicas e financeiras para que os entes executem a política educacional; b) deixar claro o papel dos Estados como “supervisores da Educação” de seus territórios, fortalecendo sua responsabilidade pela assistência técnica e coordenação junto aos Municípios, e; c) criar instâncias para negociação e acordos entre os entes, dado que a “pactuação da oferta da Educação”, por ser complexa e transversal, deve ser feita à base de diálogo constante.

A respeito desse problema, Araújo (2010, p. 758) lembra que “a falta de regulamentação do regime de colaboração no Brasil não ocorreu por falta de tentativas. Foram elaborados cinco projetos de lei que abordam o regime de colaboração na educação, todos de iniciativa do Legislativo”, mas todos arquivados sem discussão.

A autora avalia que essa matéria é “muito fácil de proclamar”, mas muito complexa, teórica e juridicamente, de lidar numa federação, onde há “a permanente tensão entre simetria e assimetria, unidade e diversidade, e entre união e autonomia”, e que no Brasil o governo federal adota um atitude defensiva, “incentivando programas de descentralização nos quais assume postura de fiscalizador dos processos”, e Estados e Municípios encetam “ação competitiva e predatória com o governo federal por recursos, gerando agenda de demandas segmentadas e fragmentadas”.

Assim, em sua avaliação, a efetiva regulamentação exigirá “um novo esforço político para repactuar a Federação brasileira, incidindo tanto sobre os conflitos verticais, quanto sobre os horizontais, além da exigência de um debate mais acurado sobre o princípio da subsidiariedade

⁴⁶ Lei n. 13.005 (2014), art. 13: “O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”

⁴⁷ No mesmo sentido dessa conclusão, Oliveira (2016, p. 58).

presente nos dispositivos referentes às matérias educacionais que contradizem o caráter social da Carta Magna”.

Do mesmo modo, Abicalil et al (2015), falando sobre a problemática das políticas educacionais no federalismo cooperativo, expõem as dificuldades de alcançar consenso sobre o que seria ou deveria ser um “sistema nacional de ensino”. Explicam que a Constituição, ao estabelecer, no artigo 214, que o PNE tem por objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração infere que esse sistema já existe, mas a questão é saber “em que ele consiste”.

Para eles “é imprescindível reforçar os papéis de coordenação política, suplementação e redistribuição da União, com relação aos Estados e Municípios e também dos Estados com relação aos seus próprios municípios” e que o “papel de cada ente federativo deverá ser conformado e potencializado por um conjunto de responsabilidades e corresponsabilidades muito claramente definidas”, para que se possa “construir processos de descentralização qualificada, isto é, de repartição de competências acompanhadas das condições necessárias para sua efetivação”.

Considerando a discussão desses autores, o fato de o Sistema Nacional de Educação ainda não ter sido instituído, não obstante a exortação do PNE para que isso ocorresse em até dois anos após sua entrada em vigor (estando ainda em tramitação projetos nesse sentido desde 2014 e sem perspectiva de aprovação) revela a complexidade política e federativa em estabelecer tal sistema, sobre o qual se funda boa parte das expectativas de implementação de metas do PNE, o que aponta para um cenário pouco otimista quanto ao próximo Plano Nacional de Educação.

Considerações Finais

O Plano Nacional de Educação é um instrumento estatal de planejamento e coordenação federativa altamente complexo, ao qual se atribui uma enorme tarefa de cumprir amplo plexo de funções, de difícil conciliação política, jurídica e fiscal na federação.

Oliveira (2016) observou essa realidade, ao evidenciar que, combinando os objetivos estabelecidos no art. 214 com os deveres prescritos na Constituição (art. 208 e seguintes), o PNE deve: a) ser elaborado tendo por perspectiva um horizonte de longo prazo (dez anos); b) ser concebido e estruturado com a expressa finalidade de articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração; c) organizar-se por meio de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação; d) ser concebido e estruturado de forma a evidenciar que as ações que prescreve para serem implementadas por cada nível de governo sejam coerentemente articuladas e encadeadas, tendo como eixo estruturante o propósito de que seus objetivos sejam atingidos mediante ações integradas e coordenadas dos governos central e subnacionais; e) definir, estruturar e articular ações destinadas ao alcance do que se poderia compreender como objetivos quantitativos e qualitativos permanentes: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho; e formação humanística, científica e tecnológica do País.

E, ainda, como ressalta, cabe ao plano regular o disposto no artigo 212, § 3º (“a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade”) e estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (a Meta 20 do PNE 2014-2024) e, “indo além do que está escrito na Constituição, mas dela derivando, como consequência dessa imposição e condição necessária para que a meta possa ser perseguida com efetividade e ser alcançada, pactuar compromissos federativos relativamente à repartição dos esforços orçamentários entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a fim de regular quais aplicações de recursos serão compreendidas como destinadas à educação”.

Este artigo problematizou duas das inúmeras dimensões de análise do Plano Nacional de Educação (governança e financiamento), especialmente relevantes por constituírem elementos fundamentais da implementação de suas estratégias e diretrizes e alcance de seus objetivos e metas: a instituição e funcionamento das instâncias de negociação e coordenação federativa, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a atuação do Ministério da Educação no monitoramento, avaliação e articulação do desenvolvimento do plano; e a meta de ampliação do investimento público em educação para 10% do PIB ao final do decênio.

A pesquisa revelou que essas duas dimensões fundamentais não estão sendo bem desenvolvidas e que os objetivos do PNE 2014-2024, em grande parte, tal como ocorreu com o PNE 2001-2010⁴⁸, não serão alcançados, segundo indicam auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, relatórios do INEP e um dos estudos do IPEA⁴⁹, havendo um amplo campo de investigações a serem realizadas para identificação das razões gerais e das razões específicas de cada temática, objetivo ou meta.

As análises dos órgãos governamentais proveem, em síntese, o seguinte quadro:

- (a) a Meta 20 foi estabelecida sem base em análise de exequibilidade, é inviável o seu cumprimento e não estão em ação estratégias articuladas federativas para viabilizar as fontes de recursos necessárias para alcançá-la;
- (b) tarefa legislativa de elevada complexidade, a regulação do Sistema Nacional de Educação, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste, como prevê o PNE, considerada fundamental para o seu sucesso, ainda está por ser desenvolvida, e não há perspectivas de quando será concluída⁵⁰;
- (c) a *instância de negociação e cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, criação da Lei do PNE, assume condição de essencialidade para a articulação federativa na ausência da regulação em lei, mas, na prática, está inoperante;
- (d) o MEC, ator central de planejamento⁵¹, articulação e indução de políticas educacionais, padece de relevantes deficiências de planejamento e gestão.

⁴⁸ O 1º PNE, 2001-2010, também não foi bem-sucedido. Conforme Saviani (2018), “no início de 2010, dados preliminares de um estudo realizado a pedido do MEC mostraram que só 33% das metas do PNE, então vigentes, foram atingidas”.

⁴⁹ Conforme mencionado anteriormente, Codes et al, pesquisadores do IPEA, em avaliação de 2017, também concluíram pela tendência ao insucesso do plano, “tendo em vista que a meta 20 assume a condição de meta meio para o alcance das demais, sobretudo daquelas que visam à ampliação da oferta, uma vez que pressupõem aumento de investimentos em infraestrutura e na manutenção dos serviços”.

⁵⁰ O projeto está em estágio inicial de tramitação. Encontra-se na Comissão de Educação, aguardando parecer do relator. Informação recuperada de <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2191844> (2021, 22 de julho).

⁵¹ Sobre o papel do MEC, vide, novamente, entrevista conduzida por Neto (2013, p. 209): “(...) a participação do MEC tem que ser ativa, e aí o nosso país é uma República Federativa, nós temos entes federados que precisam assumir aquele compromisso, o PNE é uma lei, e uma lei que precisa ser cumprida. Então assim, se você tem uma meta para o país, é preciso que haja engajamento da União de estados e municípios, e o papel da União nesse processo de articulação é absolutamente essencial para fazer com que a meta seja cumprida, sobretudo, na educação básica, considerando que a União não é gestora de rede. (Participante – Grupo 3 [dirigente do MEC], informação verbal)”.

Na perspectiva do federalismo fiscal, quanto ao objetivo de ampliar expressivamente os investimentos públicos em educação, em proporção do PIB, ao longo de uma década, os dois PNEs não definiram estratégias de repartição dos compromissos orçamentários necessários e consonantes com as metas e obrigações atribuíveis a cada nível de governo.

Alguns dos problemas relacionados a esse objetivo foram expostos nas razões do veto ao PNE 2001-2010, permanecem no atual PNE e deverão ser examinados e enfrentados no próximo: relação entre o PNE e os planos plurianuais do sistema orçamentário; fixação de meta de ampliação de despesas “sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou da forma como esse esforço conjunto seria compartilhado entre União, Estados e Municípios”; impossibilidade constitucional de o PNE determinar o “quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) por interferência indevida entre as diversas esferas de poder”.

Sob a ótica das relações intergovernamentais e de governança de políticas públicas no âmbito da educação, a Constituição Federal não previu um sistema institucionalizado de planejamento, coordenação e cooperação à semelhança do Sistema Único de Saúde, o qual, até o momento, prescindiu de um plano decenal instituído por lei.

O Plano Nacional de Educação é um complexo compósito de funções, explícitas e implícitas.

A primeira função, naturalmente, é a de plano *stricto sensu* (definição de estratégias, diretrizes, objetivos e metas).

A segunda, que não vem sendo cumprida, de instrumento de definição do modelo de governança do próprio plano e de relações federativas intergovernamentais (articulação do sistema nacional de ensino em regime de colaboração), necessário à sua implementação, o que faria dele, nessa parte, uma espécie de “Lei Orgânica do Sistema Nacional de Educação” de duração decenal⁵², revista a cada novo PNE.

Na terceira função, também não efetivada, o PNE pode ser caracterizado como instrumento definidor das diretrizes de repartição de seu financiamento, na medida em que isso está implícito em sua atribuição de estabelecer meta de aplicação de recursos em educação como proporção do produto interno bruto.

Portanto, o modelo adotado para a educação, com as profundas alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 59 (2009), atribui a um plano nacional de longo prazo, instituído por lei, funções extremamente difíceis de acomodação num único instrumento legislativo, resultando em inevitáveis omissões quanto ao financiamento, como foi reportado no caso da Meta 20, e à governança, como se vê no art. 11 da Lei n. 13.00 (2014): “o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

⁵² Estruturada à semelhança da Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde, Lei n. 8.080 (1990). Segundo o Projeto de Lei Complementar n. 25, de 2019, em tramitação na Câmara dos Deputados, entende-se por Sistema Nacional de Educação – SNE “a articulação colaborativa dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com as normas legais que regem a educação nacional e as normas de cooperação de que trata esta lei Complementar, promovendo a harmonia entre as políticas, programas e ações da diferentes esferas governamentais na área da educação”. O projeto distribui competências entre os três níveis de governo e prevê comissões permanentes de pactuação federativa: Comissão Tripartite de Pactuação Federativa, de âmbito nacional; Comissões Bipartites de Pactuação Federativa, de âmbito estadual.

Um plano que seja percebido pelos atores e instituições que devem guiar-se por ele e implementá-lo como sendo inconsistente e inexecutável e, conseqüentemente, “programático”, um compromisso político veiculado em lei, de reduzida possibilidade concretização, uma “carta de intenções”⁵³, não funcionará como elemento central de planejamento e gestão da atuação coordenada das administrações públicas e Poderes Legislativos de todos os entes federativos, em regime de colaboração, como prescreve a Constituição⁵⁴, ainda mais se sua governança for frágil.

A esse respeito, a Conferência Nacional de Educação 2010 discutiu “os limites significativos do atual PNE [2001-2010] em relação à sua organicidade e à articulação ente sua concepção, diretrizes, objetivos e metas, bem como os relativos ao potencial de materialização na gestão e no financiamento da educação nacional” (MEC, 2010, p. 35).

As expectativas de se ter no PNE um modelo de decisão “racional-compreensivo” tendem a ser frustradas. Como bem expuseram Peres e Santos (2018, p. 106): “embora o modelo racional de tomada de decisões em políticas públicas possa parecer preferível, há praticamente um consenso, pelo menos desde a década de 1960, de que esse paradigma não corresponde ao modo como as decisões são tomadas na prática dos governos – em especial as decisões orçamentárias”. Destacam que Lindblom (2009) “ênfatiza a impossibilidade de observância dos pressupostos da abordagem racionalista para problemas que estejam além de um nível bastante básico de simplicidade”, pois “não há capacidade intelectual, informações e muito menos o dinheiro e o tempo necessários estão disponíveis para que a abordagem racionalista seja usada praticamente em problemas relativamente complexos”.

Nessa perspectiva, o insucesso do plano não significa que avanços nas políticas educacionais não tenham ocorrido ou não estejam em curso. Conforme mostrou Saviani (2018), ações educacionais avançam independentemente de haver ou não um plano a ser seguido, pois há demandas sociais a atender, e aumentos na alocação de recursos ocorrem, mas não propriamente como consequência da implementação de um plano nacional de educação, que pode ser “solenemente ignorado”.

A pesquisa conduz à conclusão de que os problemas observados no atual PNE, também verificados no PNE 2001-2010, repetir-se-ão no próximo⁵⁵, ainda que sob outras nuances, porque

⁵³ A consciência de que o PNE pode se tornar uma “carta de intenções”, risco a ser evitado, foi evidenciada no documento *O PNE 2011-2020: Metas e estratégias*: “Na proposta de PNE 2011-2020 foram fixadas apenas vinte metas (um número bastante reduzido, comparado com o anterior) e se fizeram acompanhar das estratégias indispensáveis a sua concretização. A formulação de vinte metas multidimensionais – acompanhadas das respectivas estratégias de implementação - permitirá que a sociedade tenha clareza das reivindicações a serem opostas ao Poder Público. A fim de que o PNE não redunde em uma carta de intenções incapaz de manter a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação [plano como instrumento de mobilização], é preciso associar a cada uma das metas uma série de estratégias (...)” (MEC, 2014).

⁵⁴ Ainda que o PNE possa desempenhar importante função de mobilização social, a ideia de planejamento (a que se atrela alcance de resultados), não pode se contentar apenas com essa dimensão.

⁵⁵ Vide reportagem “Depois de sete anos de vigência Plano Nacional de Educação não avança, afirmam educadores” (2021, 28 de junho): “(...) Das 20 metas propostas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), somente cinco foram cumpridas e, mesmo assim, parcialmente. Propostas importantes, como a universalização de creches e permanência dos alunos nas escolas, não foram cumpridas e ainda retrocederam. (...) A deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) salientou que é preciso iniciar o debate para o próximo PNE com toda a sociedade, para que as falhas no cumprimento das metas atuais possam ser corrigidas”. Recuperado de <https://undime.org.br/noticia/28-06-2021-13-50-depois-de-sete-anos-de-vigencia-plano-nacional-de-educacao-nao-avanca-afirmam-educadores-fonte-agencia-camara-de-noticias>

suas causas estão em questões políticas⁵⁶, teóricas⁵⁷, jurídicas⁵⁸, federativas^{59,60} e pragmáticas mais complexas⁶¹ para os quais dificilmente haverá solução sistêmica e simultânea no processo de produção de um único procedimento legislativo, como é o PNE, questões que constituem instigante e necessária agenda de pesquisa.

Referências

- Abicalil, C. A., Cury, C. R. J., Dourado, L. F., Oliveira, R. L. P., Luce, M. B., Marques, B., & Nogueira, F. (2015). O Sistema Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(2), 451-456. <https://doi.org/10.21573/vol31n22015.61739>
- Alessandra, K. (2021). *Depois de sete anos de vigência Plano Nacional de Educação não avança, afirmam educadores*. Agência Câmara de Notícias. Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/noticias/778163-depois-de-sete-anos-de-vigencia-plano-nacional-de-educacao-nao-avanca-afirmam-educadores>
- Araújo, G. C. (2010). Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: Análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, 31(112), 749-768. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006>
- Azevedo, N. P. de. (2001). A UNDIME e os desafios da educação municipal. *Estudos Avançados*, 15(42), 141-152. <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9796>

⁵⁶ Por exemplo: “Qual é a finalidade do Sistema Nacional de Educação e qual é o projeto nacional que dirigirá a elaboração das normas de cooperação?” (Abicalil et al, 2010, p. 453).

⁵⁷ Vide a crítica ao modelo de decisão “racional compreensivo” exposta por Peres e Santos (2018).

⁵⁸ Por exemplo: o estabelecimento de vinculação entre despesas públicas e PIB, a vigorar durante vários exercícios não está em conformidade com o PPA, pois a Constituição prevê (art. 165, § 4º) que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” e seria inconstitucional determinar o “quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) por interferência indevida entre as diversas esferas de poder” (Presidência da República, 2001).

⁵⁹ “Um plano de Estado, articulado ao Sistema Nacional de Educação deve constituir-se pela definição clara do papel dos entes federados quanto às suas funções, competências e responsabilidades por meio de concepção ampla de educação, contribuindo para a articulação entre eles e para a estruturação de subsistemas de avaliação, desenvolvimento curricular, financiamento da educação, produção e disseminação de indicadores educacionais, planejamento e gestão e formação e valorização profissional, como prevê a LDB” (MEC, 2010).

⁶⁰ “A relação entre estados e municípios ainda não atingiu um patamar de colaboração no nível desejado. (...) Os estados ainda se comportam com uma atitude de tutela em relação aos municípios, e o relacionamento fica ao sabor das alianças político-partidárias” (Azevedo, 2001, p. 141).

⁶¹ Por “pragmáticos” entendam-se problemas de gestão e implantação, como os reportados no Seminário Política Educacional Brasileira, em 2015: “(...) O representante do Consed comentou a exequibilidade do PNE a partir da perspectiva de um gestor educacional. “Não basta ter o plano e a meta, mas ter a condição de executar esse plano. Tem questões políticas de cada estado e tem as relacionadas a financiamento e infraestrutura. (...) Neto enfatizou ainda a importância de se ter uma gestão escolar qualificada. “O [Programa] Dinheiro Direto na Escola é ótimo, mas se a escola não tem capacidade de gestão o dinheiro não terá a eficácia necessária caso não haja uma política pública organizada para utilização desse recurso”, afirmou”. Recuperado de <https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/insper-instituto-unibanco-e-fgv-debatem-desafios-plano-nacional-de-educacao>

- Brasil, Câmara dos Deputados. (2019). Relatório Final da Comissão Externa de Acompanhamento do Ministério da Educação (Comex/MEC). Brasília, Distrito Federal.
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1844168&filenome=REL+1/2019+CEXMEC
- Brasil. (2001). Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm
- Brasil, Presidência da República. (2001). Mensagem n. 9, de 9 de janeiro de 2001. Comunicado de veto ao projeto de lei que que "Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências". Brasília, Distrito Federal.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm
- Brasil. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Brasil, Ministério da Educação. (2010). CONAE 2010: Documento final. Brasília, Distrito Federal.
http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf
- Brasil, Ministério da Educação. (2014). O PNE 2011-2020: Metas e estratégias. Brasília, Distrito Federal. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-atualizada>.
- Brasil, Ministério da Educação. (2019). Relatório de Gestão 2018. Brasília, Distrito Federal.
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=138311-relatorio-de-gestao-mec-2018-27&category_slug=janeiro-2020&Itemid=30192.
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2014a). Comunicação proferida pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Ata n. 49, de 9 de dezembro de 2014. Brasília, Distrito Federal.
http://www.tcu.gov.br/atas/2014/PLENARIO/TCU_ATA_0_N_2014_49.PDF
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2014b). Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, Distrito Federal.
https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2015). Acórdão 528/2015 – Plenário. Brasília, Distrito Federal.
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1357803%22>
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2016a). Acórdão 795/2016 – Plenário. Brasília, Distrito Federal. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1705477%22>
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2016b). Acórdão 2.921/2016 – Plenário. Brasília, Distrito Federal. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2179359%22>
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2018). Acórdão 2.353/2018 – Plenário. Brasília, Distrito Federal. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2303252%22>
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2019a). Acórdão 2.018/2019 – Plenário. Brasília, Distrito Federal. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2350835%22>
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2019b). Nota Técnica nº 13/2019/DP2/GAB/SE/SE, de 04 de novembro de 2019, peça 145. [Arquivo do Tribunal de Contas da União]. In TC 022.260/2019-6.

- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2019c). Ofício 457/2019/GAB/SPO/SPO-MEC, de 24 de outubro de 2019, peça 147. [Arquivo do Tribunal de Contas da União]. In TC 022.260/2019-6.
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2020). Acórdão 1.048/2020 – Plenário. Brasília, Distrito Federal. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2406861%22>
- Cavalcante, P., & Pires, R. R. C. P. (2018). Governança pública: Das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 9-15. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_ba_pi_19.pdf
- Centro do Professor Paulista. (2019). *Secretários cobram do MEC foco nas urgências da educação*. <https://www.cpp.org.br/informacao/noticias/item/13885-secretarios-estaduais-cobram-do-mec-foco-em-demandas-urgentes-para-educacao>
- Codes, A., Araújo, H. E., Bassi, C., & Meira, A. (2017). *Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento*. Texto para discussão, 2285. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2285.pdf
- Conselho Nacional de Secretários de Educação. (2015). *Instituto Unibanco, Insper e FGV debatem desafios do Plano Nacional de Educação*. Instituto Unibanco. <https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/insper-instituto-unibanco-e-fgv-debatem-desafios-plano-nacional-de-educacao/>.
- Demo, P. (2016). *Plano Nacional de Educação: Uma visão crítica*. Papirus.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Políticas públicas: Seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. Elsevier.
- Hueglin, T. O., Fenna, A. (2015). *Comparative federalism: A systematic inquiry* (2nd ed.). University of Toronto.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2018). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2018*. Brasília, Distrito Federal. <http://fne.mec.gov.br/noticias-fne/152-relatorio-do-2-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-2018>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2018). *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19. Brasília, Distrito Federal. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_ba_pi_19.pdf
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001>
- Morduchowicz, A., & Arango, A. (2010). Federalismo educativo: Experiências internacionais. In: Oliveira, R. P., & Santana, W. (Orgs). *Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade*. UNESCO.
- Neto, X C. S. (2013). *Plano Nacional de Educação-PNE 2001-2010: Análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União*. [Dissertação de Mestrado Profissional em Educação, Universidade de Brasília].
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Oliveira, W. (2016). Plano (?) Nacional de Educação: A necessidade de estratégias emergentes. *Revista Interesse Público*, 18(95), 33-61.

- Peres, U. D. (2016). Financiamento e políticas públicas educacionais: Perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Revista Parlamento e Sociedade*, 4(7), 65-101.
- Peres, U. D., & Santos, F. P. (2018). Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. In: V. Pires & A. R. Sathler (Orgs.). *Gestão orçamentária inovadora: Desafios e perspectivas no Brasil*. Senado Federal.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf
- Rezende, F. (2001). *Finanças públicas* (2ª ed.). Atlas.
- Saviani, D. (2018). *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação*. Autores Associados.
- Sena, P. (2014). A história do PNE e os desafios da nova lei. In: *Série Legislação*, (125), 9-42.
- Valente, I., & Romano, R. (2002). PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. *Educação & Sociologia*, 23(80), 96-107. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>
- Todos pela Educação. (2019). *Anuário brasileiro da educação básica, moderna*.
https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf

Sobre o Autor

Weder de Oliveira

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

weder.oliveira@idp.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6079-6325>

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UNB). Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-graduado em Economia pela George Washington University (GW). É Ministro-substituto do Tribunal de Contas da União (TCU) e professor permanente da pós-graduação em Direito e do programa de mestrado profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Tem experiência profissional e atuação acadêmica nas áreas de administração e políticas públicas; federalismo, orçamento e finanças públicas; entidades fiscalizadoras superiores, auditoria governamental, controle da administração e contratação pública.

Dossiê Especial

Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 167

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open](#)

[Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.