

CADERNOS

FGV PROJETOS

SETEMBRO 2011 • ANO 6 • N° 16

EDUCAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

ENTREVISTA

MINISTRO FERNANDO HADDAD

DEPOIMENTOS

JOSÉ HENRIQUE PAIM

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL

ARTIGOS

LUIZ CLÁUDIO COSTA • MARIA DO PILAR LACERDA • ROMEU CAPUTO • JOSÉ CARLOS FREITAS • DANIEL BALABAN • FERNANDO BLUMENSCHIN • JOÃO PAULO VILLELA • JOSÉ BENTO AMARAL • MARCO AURÉLIO RUEDIGER • MARCOS VILLAS

FGV PROJETOS

Diretor
Cesar Cunha Campos

Diretor Técnico
Ricardo Simonsen

Diretor de Controle
Antônio Carlos Kfourri Aidar

Vice-Diretor de Projetos
Francisco Eduardo Torres de Sá

Vice-Diretor de Estratégia e Mercado
Sidnei Gonzalez

Editor-Chefe
Sidnei Gonzalez

Orientação Editorial
Carlos Augusto Costa

Coordenação Editorial
Melina Bandeira

Projeto Gráfico
ORB LLC | Maria João Macedo | Patrícia Werner

Assessoria de Produção
Eduarda Moura | Manuela Fantinato | Teresa Borges

Revisão
Formas Consultoria | Gabriela Costa

Tradução
Elvyn Marshall

Fotos
www.shutterstock.com | www.corbis.com | rvonkruger+fcohen fotografia
Fotos cedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

PUBLICAÇÃO PERIÓDICA DA FGV PROJETOS
Os depoimentos e artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião da FGV.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS



Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

Sede
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro – RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591
CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, www.fgv.br

Primeiro Presidente Fundador
Luiz Simões Lopes

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

CONSELHO DIRETOR

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

Vogais
Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Manoel Pio Corrêa Júnior, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade

Suplentes
Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, José Julio de Almeida Senna e Marcelo José Basílio de Souza Marinho.

CONSELHO CURADOR

Presidente
Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-Presidente
João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

Vogais
Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Dante Letti (Souza Cruz S.A.), Edmundo Penna Barbosa da Silva, Heitor Chagas de Oliveira, Jaques Wagner (Estado da Bahia), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda.), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Maurício Matos Peixoto, Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Rodrigo Vaunizio Pires de Azevedo (IRB - Brasil Resseguros S.A.), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Sérgio Ribeiro da Costa Werlang e Tarso Genro (Estado do Rio Grande do Sul).

Suplentes
Aldo Floris, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield Brasil Ltda.), Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Murilo Pinto de Oliveira Ferreira (Vale S.A.), Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A.) e Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A.).

editorial

04

FGV PROJETOS

entrevista

06

MINISTRO FERNANDO HADDAD

depoimentos

12

**ESTRATÉGIAS INOVADORAS
PARA A EDUCAÇÃO**

José Henrique Paim

16

**EDUCAÇÃO: ALICERCE PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

Carlos Ivan Simonsen Leal

artigos

20

**EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR
E NOVAS POSSIBILIDADES DE ACESSO**

Luiz Cláudio Costa

24

**EDUCAÇÃO: DIREITO DE TODOS
E DE CADA UM**

Maria do Pilar Lacerda

30

**A BASE DA EDUCAÇÃO:
RECURSOS HUMANOS**

Romeu Caputo

36

**SIMEC: UMA FERRAMENTA
PARA A GESTÃO**

Marco Aurélio Ruediger, Vicente Riccio e Steven Ross

42

**ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DO PLANO
DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

João Paulo Villela e Nivaldo Machado

48

**MAPEANDO OS FLUXOS DE TRABALHO
DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

José Bento Amaral

52

**MELHORIA DO MONITORAMENTO
DAS AÇÕES DO PDE: GESTÃO POR
INDICADORES E UTILIZAÇÃO DE TI**

Marcos Villas

58

**COMPRAS NA GESTÃO
GOVERNAMENTAL: A EXPERIÊNCIA DA
EDUCAÇÃO**

José Carlos Freitas e Daniel Balaban

68

**ESTUDO E AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA
PARA AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS**

Fernando Blumenschein e Rafael Kaufmann Nedal

editorial

FGV PROJETOS

Prezados leitores,

Na última década, o Brasil cresceu significativamente em diversos setores e vem se destacando nos âmbitos social e econômico quando comparado aos seus vizinhos na América do Sul e, também, no cenário mundial. As perspectivas são muito favoráveis mas, para atingir o desenvolvimento socioeconômico ideal, é preciso superar entraves.

Algumas áreas ainda têm muito para avançar, como, por exemplo, a Educação, que é elemento-chave para legitimar o Brasil e sua nova posição global. Esta edição do ‘Cadernos FGV Projetos’ mostra como a articulação e a integração de iniciativas conjuntas entre academia, setor público e empresas privadas contribuem positivamente para uma gestão inovadora e eficaz, traduzida em excelentes resultados. Apresentamos aqui os desafios e as conquistas de dois projetos, que vêm trazendo inúmeros benefícios para a gestão educacional do país.

O primeiro, conduzido pelo Ministério da Educação (MEC) em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), revela, em detalhes, o projeto de monitoramento das ações estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Um dos pontos fundamentais do projeto foi promover uma maior integração entre as equipes

do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com as Secretarias Estaduais e Municipais, diretores de escolas de todo o país, acadêmicos, técnicos e pesquisadores. Com a elaboração de mapas estratégicos, indicadores, fluxos de trabalho e painéis de controle, gestores dos mais variados níveis hierárquicos obtiveram um controle perfeito das ações do PDE. A segunda experiência bem-sucedida foi o apoio à coordenação do registro de preços e instituição do pregão eletrônico. Com estudos e análises, o projeto permitiu o desenvolvimento de um modelo inovador para a gestão de compras governamentais na Educação, habilmente conduzido pelas equipes do MEC e FNDE.

Nas próximas páginas, acompanharemos um pouco desses esforços que vêm sendo empreendidos por grandes gestores, como o ministro da Educação, Fernando Haddad, o secretário executivo do MEC, Henrique Paim, o presidente do FNDE, José Carlos Freitas, além de uma equipe de acadêmicos e especialistas no assunto. O Brasil, felizmente, tem hoje recursos para reverter o quadro que existe na Educação e está no rumo certo para encontrar as ferramentas adequadas e eficientes para uma boa gestão. Trata-se de um grande desafio e um belo aprendizado.

Boa leitura!

Cesar Cunha Campos

DIRETOR
FGV PROJETOS



entrevista com

MINISTRO FERNANDO HADDAD

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

FERNANDO HADDAD

Graduado em direito, mestre em economia e doutor em filosofia pela Universidade de São Paulo (USP), Fernando Haddad foi presidente do Centro Acadêmico XI de Agosto, órgão representativo dos estudantes da Faculdade de Direito do Largo São Francisco (FD-USP) e também consultor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, chefe de gabinete da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico do Município de São Paulo, assessor especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e secretário executivo do Ministério da Educação (MEC). É professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Desde 2005, é ministro da Educação do Brasil.

Fernando Haddad holds a degree in Law, a master's in Economics and a PhD from São Paulo University (USP). He was president of the Centro Acadêmico XI de Agosto, the students' representative body of the Largo de São Francisco Law Faculty (FD-USP) and also consultant to the Economic Research Institute Foundation (FIPE) of the USP Faculty of Economics, Administration and Accounting. He was chief of staff for the São Paulo local Economic Development and Finance Department, special advisor to the Ministry of Planning, Budget and Administration (MPOG) and executive secretary of the Ministry of Education (MEC). He is professor of the Political Science Department of the Faculty of Philosophy, Literature and Human Sciences of the University of São Paulo (FFLCH/USP). Since 2005, is the Brazilian Minister of Education.

RESUMO

Nesta entrevista ao Cadernos FGV Projetos, Fernando Haddad fala sobre a evolução do sistema de ensino no país e algumas iniciativas bem-sucedidas implantadas ao longo de sua trajetória no Ministério da Educação. Inovações como enxergar o ciclo educacional em seu conjunto e contar com um dos melhores sistemas de monitoramento e acompanhamento das suas ações contribuíram de forma significativa para o aprimoramento da gestão educacional no país. O ministro também ressalta a sobreposição virtuosa de ações governamentais e não governamentais, onde o poder público se aperfeiçoa na gestão dos seus recursos e conta com a experiência de outros agentes que atuam na área. Haddad ressalta que cumprindo as metas do Plano de Desenvolvimento da Educação, até 2022, o Brasil estará entre os países desenvolvidos do ponto de vista educacional.

SUMMARY

In this interview to Cadernos FGV Projects, Fernando Haddad talks about the educational system's progress in Brazil and also about a few successful projects in his term as Minister of Education. Innovations on how to look at the overall educational cycle and having one of the best monitoring and follow-up systems, contributed significantly to the enhancement of the country's educational administration. The Minister also emphasizes the virtuous overlap of governmental and non-governmental actions where public authorities have improved the management of their resources and gained from the experience of other agents acting in the field. Haddad mentions that to meet the goals of the Education Development Plan, by 2022 Brazil will be amongst the developed countries from the educational viewpoint.

ENTREVISTA

∞ **FGV PROJETOS:** QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS REALIZAÇÕES À FRENTE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) DURANTE O GOVERNO LULA?

FERNANDO HADDAD: A principal realização do MEC, no que diz respeito à educação básica, foi recolocar em pauta o debate sobre aprendizagem no centro das atenções da escola pública. A nossa avaliação é que a escola pública estava perdendo seus referenciais do ponto de vista da qualidade do ensino. Isso valia tanto para as famílias quanto para os próprios gestores, que estavam muito atentos à questão da qualidade da rede física de acolhimento das crianças nas escolas. A decisão tomada em 2005, com a aplicação da Prova Brasil em todas as escolas públicas, parece ter revertido essa tendência. Hoje, há uma extensão da prova para o ambiente rural. Essa decisão permitiu que, ao lançar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), nós pudéssemos, pela combinação do desempenho na Prova Brasil e dos indicadores de fluxo escolar, criar um indicador de qualidade chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), uma espécie de nota de qualidade da escola, que permitiu ao MEC fixar metas que são aferíveis a cada dois anos, até 2021. E a partir do momento que há uma nota para cada escola, há evidentemente, por média ponderada, a nota da rede e a nota do próprio país. Essa mudança de registro fez com que a escola se voltasse muito rapidamente para os trilhos da qualidade e não apenas para a observância de aspectos quantitativos do sistema educacional.

FGV PROJETOS: QUAIS OUTROS INVESTIMENTOS E INOVAÇÕES FORAM REALIZADOS PARA APRIMORAR A QUALIDADE DO ENSINO NO PAÍS?

FERNANDO HADDAD: Outra inovação importante foi passar a enxergar o ciclo educacional no seu conjunto. Por muitas décadas, a abordagem que preponderava no MEC era a de que tínhamos que adotar uma política de foco. Bastava cuidar do ensino fundamental que tudo mais se resolvia. Isso produziu efeitos deletérios no sistema educacional, a começar pela formação dos professores, que acabou ficando em segundo plano, prejudicando

o que deveria ser protegido. Hoje, no Brasil, se compreende que a educação de qualidade vai da educação infantil até a universidade, sem pular etapas. Isso se desdobra nas ações do Ministério tanto na educação profissional quanto na educação superior. Na educação superior, por exemplo, havia um dispositivo na Constituição que determinava a interiorização da oferta pública de vagas na rede federal. Este dispositivo foi suprimido pela emenda constitucional. O MEC resgatou essa orientação e promoveu o que eu considero o maior empreendimento no sentido de levar, para além das capitais, a oferta de educação pública de qualidade no nível superior. Hoje, temos 100 novos campos universitários e 200 novos campos de institutos federais que oferecem educação superior, permitindo dobrar as vagas em universidades e instituições e promover o desenvolvimento econômico com uma nova feição.

A partir do momento em que as atividades produtivas estão se descentralizando no país, a educação tem que acompanhar esse processo de dinamismo regional. E este é um desdobramento natural de um processo que considera a educação em seu conjunto.

FGV PROJETOS: O MEC DESENVOLVEU O PROJETO PARA A MELHORIA DO MONITORAMENTO DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PDE. EM SUA VISÃO, QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DESSE PROJETO?

FERNANDO HADDAD: Eu acredito que o MEC é um dos ministérios que possui os melhores sistemas de monitoramento e acompanhamento das suas ações. Isso se deve, em parte, ao trabalho que a nossa Secretaria Executiva vem fazendo há muitos anos e ao apoio estratégico daqueles que detêm conhecimento específico na área de gestão pública, como é o caso da Fundação Getúlio Vargas. Nosso painel de controle, o acompanhamento das ações e os indicadores de eventuais gargalos a serem superados são fruto de uma combinação virtuosa, na qual o poder público se aperfeiçoa na gestão dos seus recursos e conta com a experiência de outros agentes que atuam na área.

FGV PROJETOS: E COMO MANTER A EQUIDADE, A QUALIDADE E A DIVERSIDADE, EIXOS NORTEADORES DO PDE, NO PROCESSO EDUCACIONAL BRASILEIRO?

FERNANDO HADDAD: Esses indicadores de qualidade norteiam a ação orçamentária e técnica do MEC. Em 2004 e 2005, o MEC contava com poucos recursos em comparação ao que temos hoje e esses poucos recursos não conseguiam chegar às escolas e municípios que mais precisavam. O MEC operava de maneira reativa, a partir da proposição de projetos solicitados separadamente. Os indicadores de qualidade inverteram essa lógica. Nós passamos a oferecer apoio técnico para que escolas e municípios com baixos indicadores de qualidade pudessem solicitar apoio financeiro ao MEC. Hoje, por exemplo, todos os municípios e escolas com o Ideb abaixo da média nacional recebem prioridade de atendimento e apoio técnico, caso seja necessário.

FGV PROJETOS: O MEC ACREDITA QUE, PARA A EDUCAÇÃO MELHORAR, TODOS DEVEM PARTICIPAR. COMO O GOVERNO, SOCIEDADE, EMPRESAS PRIVADAS E AGÊNCIAS FINANCIADORAS PODEM CONTRIBUIR PARA O AUMENTO DA QUALIDADE DO ENSINO DE FORMA ARTICULADA? COMO O MEC PROMOVE A INTEGRAÇÃO COM ESSES ORGANISMOS EM PROL DA EDUCAÇÃO?

FERNANDO HADDAD: Uma das iniciativas que mais integrou e organizou nosso trabalho foi o Plano de Ações Articuladas (PAR). O atendimento do MEC era reativo, conforme mencionei anteriormente, e a demanda que normalmente vinha dos municípios mais bem preparados era feita no “varejo”. Demandava-se uma reforma de escola, por exemplo; um mês depois, solicitava-se um ônibus escolar; e um bom tempo depois, um pacote de formação

de professores, e assim por diante. Não havia um diagnóstico para identificar as dificuldades de determinado município e desenvolver um plano de ações combinadas que atacasse o problema na sua integralidade. No passado, a elaboração de convênios era muito segmentada, mas o PAR alterou essa dinâmica. Hoje, o MEC oferece uma base do diagnóstico ao município. As ações corretivas são feitas por “atacado” e não mais no “varejo”.

Essa metodologia não só orientou o trabalho do MEC em relação aos outros federados, mas também organizou o apoio não governamental. Muitas empresas que, no desejo de auxiliar escolas e municípios, se valem do diagnóstico feito pelo PAR podem alinhar suas ações para fortalecer aquilo que já está programado.

Dessa forma, podemos dizer que existe uma sobreposição virtuosa de ações governamentais e não governamentais.

FGV PROJETOS: DE ACORDO COM O RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL 2011¹, PUBLICADO PELA UNESCO, O BRASIL ESTÁ EM 88º LUGAR NUM RANKING DE 128 PAÍSES. OUTROS RELATÓRIOS APONTAM AVANÇOS. QUANTO TEMPO O PAÍS PRECISA PARA EVOLUIR CADA VEZ MAIS NESSA QUALIFICAÇÃO?

FERNANDO HADDAD: Apesar de ler com frequência os relatórios internacionais, procuro observar duas variáveis que, em minha opinião, são as mais importantes para julgar o ritmo de evolução de um sistema educacional. A primeira é o momento de escolaridade, que, sem dúvida, é de extrema importância. O Brasil, na última década, foi o país que mais avançou em ano de escolaridade; isso está expresso no relatório divulgado pelo Banco Mundial², em dezembro de 2010. O Brasil vem avançando muito além da média mundial. A

¹ O Relatório de Monitoramento Global 2011, divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco) apresenta análises sobre o desempenho educacional em 164 países com o objetivo de melhorar a qualidade da Educação no mundo até 2015. O objetivo é dar visibilidade aos progressos atingidos e ao caminho que os países ainda precisam percorrer. Neste ano, o Brasil está na 88ª posição. No topo da lista estão o Japão, o Reino Unido e a Noruega. O Chile, o Uruguai e a Argentina são os países latino-americanos que fazem parte da lista com alto índice.

² O Relatório do Banco Mundial “Chegando a uma educação de nível mundial” foi lançado em Brasília pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, e pelo Diretor do Banco Mundial para o Brasil, Makhtar Diop. O objetivo do relatório é identificar os fatores que impulsionam os avanços do Brasil na educação nos últimos 15 anos e as prioridades para o futuro. O estudo revela a qualidade do ensino secundário, a eficiência do gasto público, a qualidade dos professores e a educação infantil como alguns dos desafios mais importantes.

“A presidente Dilma Rousseff pediu uma atenção especial do MEC à questão da formação profissional. Com isso, nós encaminhamos ao Congresso Nacional um projeto de lei para a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec)”.

Fernando Haddad

“A essa altura, podemos debater o ritmo e não mais o rumo da educação brasileira. Isso, em minha opinião, é um grande legado. Eu penso que essa é uma conquista que merece ser valorizada. Lembrando, evidentemente, da discussão sobre como podemos fazer mais e em menos tempo”.

Fernando Haddad

outra variável é a qualidade, medida pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)³. O Brasil foi o terceiro país que mais evoluiu na década em relação à qualidade do ensino, ficando atrás apenas de Luxemburgo e Chile. Nós superamos um país como a Argentina, por exemplo, que tem muito mais tradição na área do que nosso país.

Se continuarmos cumprindo as metas do PDE, até 2022, estaremos entre os países desenvolvidos do ponto de vista educacional.

Dessa forma, não conheço nenhum relatório de organismo internacional que afirme que as providências tomadas nesse período não são produtivas para um sistema educacional de qualidade. O que se discute muito hoje é como “acelerar o passo”, o que, sem dúvida, é um bom debate. Há dez anos estávamos discutindo para onde caminharíamos. A essa altura, podemos debater o ritmo e não mais o rumo da educação brasileira. Isso, em minha opinião, é um grande legado. Eu penso que essa é uma conquista que merece ser valorizada. Lembrando, evidentemente, da discussão sobre como podemos fazer mais e em menos tempo.

FGV PROJETOS: ALÉM DO PDE, QUAIS SÃO HOJE OS PRINCIPAIS PROJETOS QUE ESTÃO SENDO REALIZADOS PELO MEC?

FERNANDO HADDAD: A presidente Dilma Rousseff pediu uma atenção especial do MEC à questão da formação profissional. Com isso, nós encaminhamos ao Congresso Nacional um projeto de lei para a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec)⁴. Também expandimos a rede federal e reestruturamos as redes estaduais no âmbito da educação profissional, por meio de um programa específico chamado Brasil Profissionalizado. Além disso,

aprofundamos nosso acordo com o Sistema S⁵, sobretudo com as escolas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem (Senac), para que possamos oferecer uma bolsa de estudo aos jovens do ensino médio e permitir que eles tenham acesso à educação profissional. A eliminação dos problemas de financiamento estudantil para o nível técnico voltado para os estudantes e empresas que queiram qualificar seus profissionais e pequenas reformas na legislação para a melhoria do investimento em aprendizagem foram outras medidas tomadas pelo MEC. Alteramos, também, a lei que fazia recair encargos sociais sobre investimento em educação e estudamos a possibilidade de fixar a constitucionalidade para a concessão de seguro-desemprego, entre outros projetos previstos na legislação.

FGV PROJETOS: EM SUA OPINIÃO, QUAL É O PRINCIPAL DESAFIO QUE O BRASIL ENFRENTARÁ NOS PRÓXIMOS ANOS NA EDUCAÇÃO?

FERNANDO HADDAD: Eu tenho segurança em afirmar que, hoje, o maior desafio do Brasil está no magistério. Nós estamos procurando combinar uma dinâmica virtuosa conjugando duas questões importantes: a melhoria da formação dos profissionais do magistério e a melhoria das condições de vida desses profissionais. Nos próximos 10 anos, precisamos cumprir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação Profissional e fazer com que a média salarial dos professores seja equivalente à média salarial dos demais profissionais do nível superior. Hoje, nós estamos a 60% dessa meta, mas, simultaneamente, exige-se das instituições formadoras, uma melhor qualidade na formação de professores. Se nós combinarmos essas duas variáveis, acredito que cumprimos as metas de qualidade preestabelecidas.

³ O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês) é um exame amostral, realizado a cada 3 anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e coordenado, no Brasil, pelo INEP. Seu objetivo principal é fornecer aos países participantes indicadores que possam ser comparados internacionalmente, de modo a subsidiar políticas públicas para a Educação.

⁴ O plenário da Câmara dos Deputados aprovou no dia 31 de agosto de 2011 o projeto de lei que cria o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec).

⁵ Sistema S é o nome que se dá ao conjunto de onze organizações criadas pelos setores produtivos estabelecidas pela Constituição Brasileira de 1988 com a finalidade de qualificar e promover o bem-estar social de seus trabalhadores. Senai, Sesi e Sebrae, são exemplos do Sistema S.

A hand in a dark suit sleeve with a white striped shirt cuff is pointing towards a glowing blue square on a wall of similar squares. The background is dark blue with several glowing blue squares of varying sizes and opacities, creating a sense of depth and focus.

depoimento

ESTRATÉGIAS INOVADORAS PARA A EDUCAÇÃO

JOSÉ HENRIQUE PAIM



José Henrique Paim

SECRETÁRIO EXECUTIVO DO
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

JOSÉ HENRIQUE PAIM

Graduado em economia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e pós-graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Em 2003, José Henrique Paim foi subsecretário da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre, em 2001, secretário de Captação de Recursos e Cooperação Internacional na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, além de analista de projetos do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Badesul). Foi presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e exerceu atividades técnicas de coordenação de projetos na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Desde 2006, é secretário executivo do Ministério da Educação (MEC).

José Henrique Paim holds a degree in Economics from the University of Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) and post-graduate degree from the Federal University of Rio Grande do Sul. In 2003, he was under-secretary for the Special Bureau of the Economic and Social Development Council of the Presidency of the Republic of Brazil. He was also international affairs coordinator for Porto Alegre City Hall. In 2001, Paim was secretary of Fundraising and International Cooperation in the County of Porto Alegre, and project analyst of the Rio Grande do Sul State Development Bank (Badesul). He was president of the National Educational Development Fund (FNDE) and did technical work for project coordination in Porto Alegre City Hall. He is executive secretary of the Ministry of Education (MEC), since 2006.

RESUMO

Neste depoimento, o secretário executivo do Ministério da Educação (MEC), José Henrique Paim, apresenta as principais estratégias adotadas pela Secretaria Executiva para aumentar a eficácia da gestão pública educacional. Citando alguns exemplos, demonstra como o planejamento do MEC vem se aperfeiçoando com um espírito inovador na gestão pública. O secretário acredita que hoje, com informação qualificada, o MEC tem as condições necessárias para analisar e acompanhar as ações e realidade da educação no país, sob todos os eixos estratégicos: educação básica, superior, profissional e tecnológica. Ele afirma que a formulação de políticas públicas eficazes é feita com base em um bom diagnóstico.

SUMMARY

In this statement, José Henrique Paim, executive secretary of the Ministry of Education (MEC), addresses the main strategies adopted by the Executive Secretariat to increase the effectiveness of public education administration. He mentions some examples on how planning is being enhanced at the Ministry with an innovative spirit in public administration. He believes that today with proper information MEC has the necessary conditions to analyze and accompany the actions and reality of education in Brazil in all strategic areas: primary, higher, professional and technological learning. He also states that effective public policies are based on a good diagnosis.

O Ministério da Educação (MEC) apresenta uma matriz de relacionamento muito complexa. Para que possamos definir as principais estratégias adotadas pela Secretaria Executiva e, assim, aumentar a eficácia da gestão pública educacional, precisamos obter uma visão sistêmica, que vai desde a educação infantil até o ensino superior e a pós-graduação. Todos os institutos federais, universidades e hospitais universitários estão envolvidos nesse planejamento.

Dessa forma, o primeiro passo do MEC foi dividir essas ações a partir de eixos estratégicos norteadores e metas a serem cumpridas. Em seguida, foi necessário criar, para cada uma dessas ações, um sistema de monitoramento bastante eficaz para o acompanhamento dos resultados.

Por meio de indicadores de qualidade e diálogos com estados e municípios, o MEC tem conseguido ampliar a sua capacidade de análise sobre a situação real da educação no país.

Um instrumento excelente que nos possibilitou, assim, aprimorar o relacionamento entre os estados, municípios e as instituições e, ao mesmo tempo, monitorar e acompanhar as metas estabelecidas é o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução

e Controle (Simec). Este é um grande exemplo do nosso painel de gerenciamento de informação que dá credibilidade ao MEC.

Um dos principais resultados percebidos está associado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que nos permitiu não apenas atingir as metas estabelecidas, como a superá-las. Sem dúvida, o esforço no apoio a estados e municípios deve ser contínuo para que possamos sempre atingir nossos objetivos. Em relação à capacidade de atendimento educacional, nós obtivemos uma melhora significativa no ensino superior com a ampliação do número de vagas, tanto nas universidades federais quanto no sistema de educação superior como um todo. Na educação profissional, que atualmente tem atenção especial do MEC, avançamos muito com o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec).

Estes são alguns exemplos que demonstram como o planejamento do MEC vem, cada vez mais, se aperfeiçoando, alinhado a um espírito inovador na gestão pública. Hoje, nós temos condições de acompanhar o que está acontecendo e qual é a realidade da educação no país, sob todos os eixos estratégicos: educação básica, superior,

profissional e tecnológica. A informação aumenta a nossa capacidade de análise em relação à realidade. Como consequência, a formulação de políticas públicas é feita com base em um bom diagnóstico.

Nesse sentido, não posso deixar de citar também a área de compras governamentais. O MEC adotou em 2008 um modelo eficiente para a gestão de compras, que permite aos gestores das esferas estadual e municipal terem acesso aos processos de compra, concedendo uma autonomia e, ao mesmo tempo, grande responsabilidade a eles. Esse modelo vem ganhando cada vez mais adeptos à iniciativa, pois reconhecem os benefícios econômicos e sociais gerados pela adesão ao modelo.

Todos esses exemplos estão inseridos no Plano Nacional de Educação (PNE), que está sendo apreciado no Congresso Nacional e que define um conjunto de metas até 2020.

Por outro lado, temos o desafio, ainda este ano, de elaborar o Plano Plurianual (PPA), que estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal ao longo de um período de quatro anos, além de definir a continuidade das ações estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Nossa

missão é justamente conjugar o plano de longo prazo, que é o plano decenal; o planejamento de médio prazo, que é o PPA; e o planejamento da própria ação estratégica do MEC.

É importante ressaltar que para todas essas ações se concretizarem, nós tivemos uma ampliação significativa de financiamento a partir do orçamento do MEC. Saímos de um patamar de R\$ 19 bilhões, em 2003, para um orçamento que deve fechar 2011 em R\$ 69 bilhões. Ainda, o PNE, em análise no Congresso, prevê uma ampliação de 7% do PIB para educação.

Isso significa que a gestão ainda precisa ser aprimorada para melhorar o uso desse recurso e para que gere resultados realmente expressivos em relação à qualidade da educação. Nosso desafio é justamente garantir que os recursos sejam ampliados.

Nós avançamos muito na administração pública, mas é preciso avançar ainda mais, com investimentos na infraestrutura escolar, e também fortalecer a sintonia com os estados e municípios. Fazer com que esses recursos sejam bem aplicados é o nosso grande desafio.

A blurred background image showing a group of people walking on a cobblestone street. The image is out of focus, creating a sense of motion and a busy urban environment. The colors are muted, with greys, blues, and reds being prominent.

depoimento

EDUCAÇÃO: ALICERCE PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL



Carlos Ivan Simonsen Leal

**PRESIDENTE DA
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL

Graduado em engenharia civil pela Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é mestre em economia matemática pelo Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e PhD em economia pela Princeton University, EUA. Foi professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV) de 1986 a 1997, diretor do FGV-Business de 1992 a 1997, diretor-geral da EPGE de 1994 a 1997 e vice-presidente da FGV de setembro de 1997 a agosto de 2000. Atualmente, é presidente da FGV e membro de diversos conselhos empresariais.

He holds a degree in Civil Engineering from the School of Engineering of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), a master's in Mathematical Economics from the National Institute of Pure and Applied Mathematics (IMPA) of the National Council of Scientific and Technological Development (CNPq), and PhD in Economics from Princeton University, USA. He was professor of the Rio de Janeiro School of Economics of FGV Foundation (EPGE/FGV) from 1986 to 1997, director of FGV-Business 1992-1997, general director of EPGE 1994-1997 and vice-president of FGV Foundation from 1997 until 2000. He is currently president of FGV Foundation and also a member of several boards of directors.

RESUMO

Muito bem posicionado no cenário econômico mundial e com grande melhoria em seus indicadores sociais, o Brasil tem superado importantes desafios. Na educação, um dos principais alicerces para o desenvolvimento socioeconômico, o Brasil também avançou, sendo hoje um dos três países que mais evoluíram na educação básica na última década, de acordo com publicação divulgada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Ministério da Educação vem cumprindo as metas de qualidade estabelecidas para a educação, garantindo que as políticas públicas se perpetuem e que o Brasil atinja patamares equiparáveis aos dos países mais desenvolvidos. O presidente da Fundação Getúlio Vargas, Prof. Carlos Ivan Simonsen Leal, afirma neste depoimento como percebe estes avanços e como a gestão do Ministério atenta para a aclamação pública por uma administração eficiente e transparente.

SUMMARY

Very well positioned in the global economic scenario and with great improvement in social indexes, Brazil has overcome major challenges. In education, a key driver for socio-economic development, Brazil has also advanced and is now one of the three countries that have evolved the most over the last decade in Basic Education, according to a publication launched by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The Ministry of Education is achieving the set targets of quality for education, and guarantees perpetuation of the public policies and for Brazil to reach the same levels as those of more developed countries. Prof. Carlos Ivan Simonsen Leal, president of FGV Foundation, says in his statement how he regards this progress and that the Ministry is aware of the public cry for an efficient and transparent administration.

18 É inegável que Educação seja um dos principais alicerces para o desenvolvimento socioeconômico de um país. Diante de um quadro economicamente favorável e ocupando o quinto lugar entre os países que mais recebem investimentos no mundo, o Brasil ainda enfrenta grandes desafios e entraves para atingir o desenvolvimento socioeconômico ideal. Mas como trazer a racionalidade na gestão da administração pública para que os centros de estudo do Brasil sejam equiparáveis aos melhores do mundo, subsidiando o crescimento contínuo e qualificado da educação nacional?

A gestão do Ministério da Educação (MEC) vem contribuindo, nos últimos anos, para políticas públicas cada vez mais eficazes e progressivas. Esta trajetória pode ser observada a partir de indicadores como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

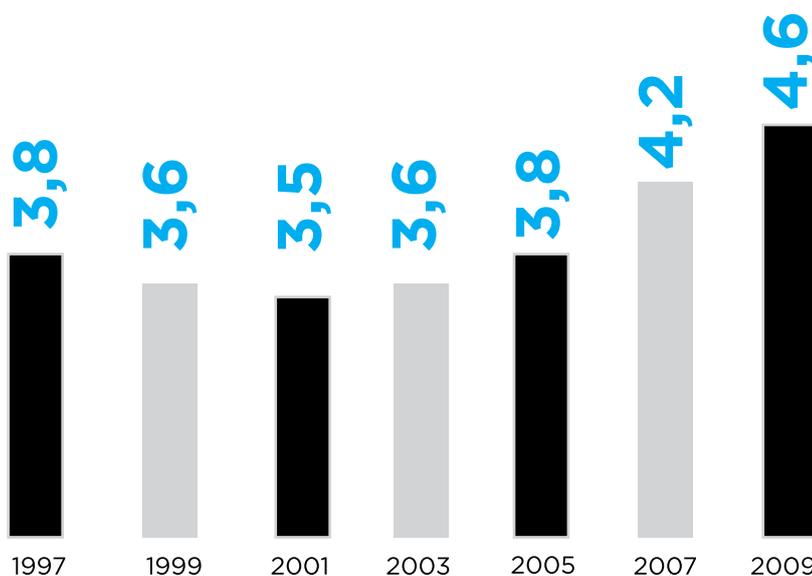
O IDEB, cuja meta está traçada até 2021, indica a qualidade educacional, combinando informações sobre desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) com informações de rendimento escolar (aprovação). Em 2009, o IDEB observado no Ensino Fundamental e Ensino Médio das redes públicas e privada demonstrou crescimento acentuado.

O Pisa, exame amostral realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a cada três anos, aponta o Brasil entre os três países que mais evoluíram na Educação Básica entre 2000 e 2009.

Como destaca o ministro da Educação, Fernando Haddad, em sua entrevista, a visão sistêmica no ciclo educacional é um dos grandes motivos no avanço destes indicadores. Não é tarefa trivial cumprir a metas estabelecidas pelo governo para alcançarmos um patamar de ensino semelhante ao dos países desenvolvidos em 2021. A gestão do Ministério, nos últimos anos, atenta para a aclamação pública por uma administração eficiente e transparente, que vem dirimindo muitos entraves seculares ao desenvolvimento educacional do país.

Desde 2007, a FGV vem colaborando com o MEC e acompanhando a realização de projetos de grande relevância, que tiveram início com o fortalecimento institucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e, em seguida, com o pregão eletrônico para a gestão de compras governamentais. O FNDE, autarquia do Ministério da Educação que dá suporte à implantação de políticas nacionais de educação, introduziu este novo modelo de compras de bens e serviços para escolas públicas e universidades, por meio da institucionalização

EVOLUÇÃO DO IDEB - ENSINO FUNDAMENTAL



do registro de preço eletrônico. A FGV participou da concepção dos leilões, contribuindo para a eficiência dos gastos públicos referentes às compras de ônibus escolares, computadores, medicamentos entre outros equipamentos imprescindíveis para o suporte à educação.

A FGV também apoiou o projeto de Melhoria do Monitoramento das Ações Estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que engloba as iniciativas do Ministério e consolida uma visão sistêmica da educação. O monitoramento dessas ações apoiou a avaliação do planejamento estratégico do MEC e a orientação das ações estabelecidas no Plano. Esses indicadores incluem ação orçamentária e técnica do Ministério.

O papel da FGV tem sido, portanto, acompanhar essas transformações com a motivação precípua de aprimorar o modelo da administração pública. O conhecimento que a FGV possui e aplica nas áreas de Administração, Economia, Documentação, Pesquisa Histórica e Direito contribui não apenas para a formação acadêmica dos jovens, mas também para a gestão de políticas públicas voltadas para a Educação.

A FGV possui sua história intrinsecamente vinculada ao desenvolvimento social e econômico do país, numa trajetória de mais de 60 anos, apoiando organizações públicas e privadas, e atuando, hoje, em mais de 16 países. Para manter-se alinhada aos objetivos da sociedade, buscamos gerar soluções sustentáveis com conhecimento, experiência e um olhar atento às perspectivas e transformações globais e ao crescimento econômico do país.

O cenário da educação no Brasil tem apresentado resultados muito positivos nos últimos anos. Os investimentos são graduais e estão sendo aplicados de forma estruturada e planejada sob pilares sólidos. O Ministério da Educação tem cumprido sua missão com qualidade e excelência e resgatado uma dívida histórica. Essas ações são primordiais para que o país siga em sua evolução democrática. É essencial que a administração pública de nosso país seja eficiente, transparente e permita que os investimentos feitos na educação se traduzam em benefícios sociais e econômicos para toda a sociedade.

PAÍSES QUE EVOLUÍRAM NO PISA

PAÍS	MÉDIA GERAL (PISA 2000)	MÉDIA GERAL (PISA 2009)	DIFERENÇA
LUXEMBURGO	443	482	39
CHILE	403	439	36
BRASIL	368	401	33
PORTUGAL	461	490	29
LIECHENSTEIN	491	518	27
POLÔNIA	477	501	24
ALEMANHA	487	510	23
ISRAEL	440	459	19
ALBÂNIA	369	384	15
GRÉCIA	460	473	13
ITÁLIA	474	486	12
SUÍÇA	509	517	11
MÉXICO	410	420	10
INDONÉSIA	377	385	8
HUNGRIA	488	496	8
FINLÂNDIA	540	543	3

Fonte: Inep/MEC



artigo

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E NOVAS POSSIBILIDADES DE ACESSO

LUIZ CLÁUDIO COSTA



Luiz Cláudio Costa

SECRETÁRIO DE
EDUCAÇÃO SUPERIOR
DO MEC

LUIZ CLÁUDIO COSTA

Graduado em matemática e mestre em meteorologia agrícola pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Luiz Cláudio Costa fez doutorado em agrometeorologia pela University of Reading, em 1994. É líder da equipe de especialistas em mudanças climáticas e eventos extremos da Organização Meteorológica Mundial (OMM). Foi reitor da UFV de 2008 a 2011, quando assumiu a Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC).

Graduated in Mathematics and Agricultural Meteorology from the Federal University of Vicosa (UFV), Luiz Costa also holds a doctorate in Agrometeorology from the University of Reading.. He is head of the specialist team on Climate Change and Extreme Events of the World Meteorological Organization (WMO). He was Rector of UFV 2008-2011, when he took over as Secretary for Higher Education (Sesu) of the Ministry of Education (MEC).

RESUMO

Luiz Cláudio Costa apresenta as ações do Ministério da Educação (MEC) para a expansão do ensino superior e as possibilidades de acesso. Ele afirma que o Brasil já deu um grande passo para acabar com gargalos na educação e transformá-la em “banda larga”. Atualmente, são cerca de 6 milhões de jovens matriculados no ensino superior brasileiro, com indicadores de qualidade bem estabelecidos e um sistema integrado dessas ações. A meta do Governo Federal é contabilizar 10 milhões de alunos no ensino superior.

SUMMARY

Luiz Cláudio Costa discusses the actions of the Ministry of Education (MEC) for the expansion and access to higher education. He says that Brazil has already taken strides to put an end to the bottlenecks in education and transform it into “broadband”. Today, around six million young students are enrolled in Brazilian higher education, with firmly established quality indicators and an integrated system of these actions. The federal government goal is to have 10 million students in higher education.

O cenário da educação superior no Brasil é, atualmente, bastante avançado; isso se deve à valorização do ensino superior no país e à expansão com qualidade. É claro que todo esse avanço feito nos últimos anos ainda não nos coloca em uma posição confortável, mas deve ser comemorado e, agora, pavimentamos o futuro da educação no país com maior agilidade.

O Brasil está expandindo o ensino público. Atualmente são 6 milhões de jovens matriculados no ensino superior brasileiro, com indicadores de qualidade bem estabelecidos e um sistema integrado de ações. Projetos como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), que promove o acesso a estudantes de baixa renda a partir da concessão de bolsas parciais e integrais, inserem na malha educacional do país uma classe social que antes não sonhava com essa possibilidade.

Outro exemplo dessa expansão universitária é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Criado em 2007, o Reuni prevê o aumento de vagas em universidades federais e outras medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução de custos por alunos, entre outras. As comunidades foram envolvidas nas tomadas de decisão e, em seguida, o projeto foi apresentado ao Ministério da Educação (MEC).

O MEC acatou o plano, estabelecendo algumas metas, e hoje existem 14 novas universidades, com novos *campi* e cursos no interior do país. O Reuni ainda integra o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), que obtém recursos de assistência a estudantes. Esse tipo de programa projeta melhorias financeiras nessas instituições federais, que contratam profissionais cada vez mais qualificados para o corpo docente. Desde a sua criação, foram quase 30 mil profissionais contratados, o que significa uma renovação de mão de obra.

Vale ressaltar que não se deve analisar a questão da educação somente na esfera municipal; é preciso pensar na esfera federal. Todas as instituições são avaliadas ao final de cada triênio, e a partir dessas avaliações, é estabelecido o Índice Geral de Custos (IGC), no qual as instituições são qualificadas de acordo com a posição que elas têm em relação à qualidade do ensino e da infraestrutura. A Secretaria

de Ensino Superior promove encontros periódicos com reitores e suas equipes para verificar o que é preciso monitorar, planejar e evidentemente corrigir, quando necessário.

Dessa forma, o Brasil dá um grande passo para acabar com o funil presente no ensino superior e transformá-lo em “banda larga”. O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é um grande exemplo dessa transformação. Se pensarmos, por exemplo, no conceito do vestibular, é um tanto quanto absurdo o fato de o aluno, muito jovem ainda na maioria das vezes, ser obrigado a escolher uma universidade e um curso. Se o aluno possui condições financeiras, ele pode até escolher mais de um curso, mas estará amarrado àquela instituição específica. Isso vai contra tudo o que pensamos em termos de acesso. Atualmente, com o Enem, o aluno presta seu exame nacional, que é justo socialmente, concorrendo a uma vaga em qualquer universidade desse país. Essa questão do acesso está sendo resolvida de uma forma muito clara com o Enem e com o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), por meio do qual as instituições públicas participantes selecionam novos estudantes exclusivamente pela nota obtida no exame.

Este foi um grande passo, pois o Enem democratiza com qualidade e segurança. Isto é um aprimoramento e uma mudança de paradigma muito grande do sistema educacional. E claro, não adianta o acesso, se não houver permanência, o que justifica a criação de programas como o Pnaes, conforme anteriormente citado.

Hoje, todas as instituições recebem uma quantia significativa para dar assistência estudantil com a bolsa-alimentação, a bolsa-moradia, a bolsa-livro, entre outras. Com isso, é possível garantir o acesso e a permanência com equidade e qualidade.

Continuamente avaliamos as escolas de graduação e pós-graduação e aplicamos as correções necessárias. No ensino privado, por exemplo, temos o ProUni, que, na última edição, resultou em mais de um milhão de inscritos. Com isso, muitos não se inscreveram nas universidades federais, permitindo que a população mais carente tivesse acesso ao ensino superior. A instituição oferece a bolsa de estudo e, em troca disso, ganha isenção fiscal.

Nesse sentido, o próximo desafio da Secretaria é inserir 10 milhões de estudantes no ensino superior brasileiro na taxa líquida ou 50% na

taxa bruta. O Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta uma taxa líquida de 33% de jovens (de 18 a 24 anos) nas universidades. Além disso, dois segmentos que avançaram muito foram os cursos tecnológicos e a educação a distância, o que atraiu muitos jovens para as universidades. Entretanto, ainda é preciso expandir o acesso de maneira estratégica, avaliando quais áreas carecem de mais profissionais ou investimentos.

Temos importantes programas no ensino superior conforme mencionado: o Reuni, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), os Institutos Superiores, os Institutos de Educação Tecnológica, além do ProUni e o FIES. Para atingir essa meta de 10 milhões de alunos, é preciso que haja um ritmo acelerado, conforme afirma o ministro Fernando Haddad. Hoje, percebemos um número pequeno de jovens no ensino superior, o que representa um problema sério para o nosso desenvolvimento econômico, social, ambiental e humano, mas acredito que agora temos toda a condição de avançarmos.

O MEC possui uma grande parceria com o setor público, com instituições federais, institutos federais, universidades estaduais e municipais. Existe um diálogo permanente entre todas essas instâncias, que gera confiança e uma participação efetiva de cada uma delas. Todos os programas desenvolvidos pelo MEC são conhecidos por todas as equipes internas, independentemente da área em que o profissional esteja atuando. Isso permite que todos tenham uma visão ampla dos processos, desde questões operacionais da tecnologia de informação até a estratégia definida pelo MEC.

As universidades e instituições de ensino superior brasileiro precisam também se internacionalizar. A presidente Dilma Rousseff tem consciência dessa necessidade e solicitou uma internacionalização efetiva ao MEC com programas como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Nos próximos quatro anos, estima-se que 75 mil estudantes brasileiros façam intercâmbio no exterior. Com isso, o PNE está bem estruturado tanto no aspecto orçamentário quanto em suas metas.

Dessa forma, caminhamos bem e o MEC está dando passos decisivos para corrigir as distorções que o Brasil apresenta hoje, em termos de qualidade, acesso e financiamento. Algumas pareciam até impossíveis, mas os avanços são ainda muito pequenos em relação à importância social que o país atualmente representa. O MEC tem dialogado com o setor privado sobre a regulamentação da avaliação e indicadores, com o objetivo de mostrar cada vez mais que o ensino é um bem social e que tem qualidade, flexibilidade e agilidade. Quais são as normas burocráticas? Como podemos facilitar certos processos e, ao mesmo tempo, manter a qualidade? Contamos com as nossas equipes internas e nossos parceiros para esse tipo de resposta. E nós temos obtido boas respostas.





artigo

EDUCAÇÃO: DIREITO DE TODOS E DE CADA UM

MARIA DO PILAR LACERDA



Maria do Pilar Lacerda

SECRETÁRIA DE
EDUCAÇÃO BÁSICA
DO MEC

MARIA DO PILAR LACERDA

Graduada em história pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especializou-se em gestão de sistemas educacionais, na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Eleita presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), liderou o movimento em defesa de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para a educação infantil. É secretária nacional de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), cargo no qual vem priorizando a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). É professora de história na rede de educação básica.

Holds a History degree from the Federal University of Minas Gerais (UFMG) and has specialized in Educational Systems Management at the Minas Gerais Catholic University (PUC-Minas). She was elected president of the National Union of Local Education Directors (Undime) and was head of the movement for resources from the Maintenance and Development Fund for primary education. She is national secretary for Primary Education in the Ministry of Education (MEC), where she has been prioritizing the adoption of the Education Development Plan (PDE). She also teaches history in the primary education network.

RESUMO

Maria do Pilar enfatiza a importância de se pensar na educação como “um direito de todos e de cada um”, em suas palavras. Em uma breve retrospectiva histórica, pontua mecanismos de exclusão que existem até hoje e que contribuíram para criar uma dívida grande com a população. Com o objetivo de universalizar a educação, ela revela a importância do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para orientar tanto o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) quanto a definição das prioridades e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Hoje, o Ministério da Educação (MEC) trabalha de forma mais organizada, “menos balcão” e mais proativa e eficaz. Para Pilar, estamos diante de uma chance concreta de transformar sonhos em realidade, mas ainda há obstáculos, como conquistar um maior engajamento dos gestores e tornar o Ideb mais popular nas comunidades.

SUMMARY

Maria do Pilar stresses the importance of regarding education as “a right for each and everyone”, in her own words. She gives a brief historic summary, in which she mentions the exclusion mechanisms still existing today, which contributed to creating a heavy debt with the population. In order to universalize education, she shows the importance of the Primary Education Development Rate (Ideb) as a guide for the School Development Plan (PDE Escola) and also the definition of priorities and drafting of the Articulated Actions Plan (PAR). Today the Ministry of Education (MEC) works in a more organized, proactive and efficient way. Pilar believes that we now have a real opportunity to make dreams come true, yet obstacles still exist, such as achieving closer engagement of administrators and making Ideb more popular in the communities.

26 EDUCAÇÃO E CONTEXTO HISTÓRICO

De uma maneira pouco científica, podemos dividir a educação no Brasil em três grandes momentos. Até a Proclamação da República, ela era elitista. Da Proclamação da República, em 1889, até a Constituição de 1988, a educação é seletiva. Já existia o conceito da educação pública, mas não existia o conceito constituído da educação republicana, pois não era para todos. Ao longo do período, foram sendo criados diferentes filtros que foram eliminando pessoas e mais pessoas do direito à educação, mas isso não significa que era uma política consensual. Nos anos 1920, houve o Manifesto dos Pioneiros, que foi um manifesto avançadíssimo de garantia do direito à educação. Na década de 1950, foram deflagrados grandes movimentos inovadores de pedagogia que se refletiram nos movimentos de alfabetização do final dos anos 1950 e início dos 1960 com Paulo Freire, Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira. Entretanto, é errado generalizar, porque sempre existiram atividades para tentar quebrar a ordem.

Depois, tivemos mecanismos de exclusão durante todo o século XX, dos quais podemos citar dois. Um deles foi um exame chamado Exame de Admissão. Na minha geração, quando se terminava o quarto ano primário, havia uma prova para atestar se o aluno seria admitido no ginásio, o que corresponde hoje ao sexto ano. Milhões de brasileiros pararam

de estudar nesse momento. Esse sistema só avançou com as reprovações, que é outro meio, perverso e sofisticado, de exclusão, porque delega-se a dificuldade do aprendizado à criança e ao adolescente, e não à escola. Não há uma discussão desse problema como um desafio profissional, em que todos podem aprender e serem aprovados. Inverteu-se a lógica.

No final dos anos 1980, começo dos 1990, grandes discussões foram feitas a respeito do impacto do alto índice de reprovação no país. Notava-se que havia crianças de 12 anos que não sabiam português e acabavam repetindo todas as disciplinas que teoricamente sabiam. No fim da segunda vez que essa criança fazia a quinta série, via-se que ela passava em português e repetia em ciências, por exemplo. A verdade é que esse aluno nunca aprendeu. No Estatuto da Escola Pública, constava que com mais de duas reprovações o aluno tinha que sair do colégio. Hoje, temos 40 milhões de adultos brasileiros que não têm quatro anos de escolaridade. Portanto, uma parcela considerável dos 98% de crianças que agora estão na escola vem de famílias que não estudaram e não tiveram o direito de conhecer o que é a cultura escolarizada.

Em 1988, finalmente, foi instituída a Educação como direito de todos. Historicamente, a Prússia, “a semente” da Alemanha, tornou a educação primária obrigatória no século XVII. Na França e nos Estados Unidos, a educação obrigatória



está implicitamente ligada aos processos revolucionários, porque, para a burguesia, era fundamental ter o direito à educação para todos. No final do século XVIII, grande parte da América do Sul também fez essa mudança. O Brasil só foi instituir isso como um marco no final do século XX. Essa contextualização serve para pensarmos, sem que isso possa valer como desculpa, que existe uma dívida histórica muito forte que não era tratada com as lentes de aumento que o PDE e o Ideb nos oferecem.

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

É muito esclarecedor que, até 2005, o financiamento fosse apenas para o ensino fundamental. Nessa época eu era presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); na negociação sobre o novo financiamento com o ministro e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), não estava claro para alguns secretários estaduais de educação que a creche deveria ter financiamento da educação. Há menos de cinco anos, eles defendiam que crianças de 0 a

3 anos de idade não são objeto da educação, mas sim da assistência. Qual é a subleitura grave disso?

De uma maneira ou de outra, a classe média e a burguesia sempre se resolveram. O desafio era enxergar como pessoas de baixa renda também estavam inseridas no contexto da educação. Mas a educação infantil é um direito de todos.

A discussão do financiamento à educação, que gera o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e que passa a ser da creche até o ensino médio, é uma prova das possibilidades de termos ações governamentais que tornem as intenções desse arcabouço legal possíveis de serem executadas.

ESTADOS REFERÊNCIA NO ENSINO BÁSICO

Hoje, estado como Paraná, Ceará e Mato Grosso são, por diferentes razões, considerados referência em ensino básico no Brasil. O Paraná, por exemplo, tem um processo histórico muito significativo em relação à educação básica e, nos últimos oito anos, investiu bastante em novas tecnologias da informação e em formas alternativas de material didático. Trata-se de um estado com características muito interessantes, pois possui regiões mais



28 pobres e heterogêneas e tem conseguido atuar de forma bastante relevante. Para ilustrar, cito, resumidamente, duas experiências que demonstram isso.

A primeira delas é o caso de uma televisão com entrada para *pen drive* que o governo desenvolveu com a CCE. Todos os professores receberam um *pen drive* e aulas sobre como abastecê-lo. Assim, a sala de aula não precisava ter internet. Esta é uma solução muito interessante e barata para acessar novos conteúdos. O professor abastece o seu *pen drive* na biblioteca da escola, que tem internet, e leva para a sala. Todas as salas de aula da rede estadual do Paraná receberam essa televisão. É claro que essa experiência será tecnologicamente superada rapidamente, mas é importante apontar a forma como uma política pública dialoga com novas tecnologias e leva em consideração as possibilidades reais. Isso foge daquele discurso “quando todas as salas de aula tiverem internet banda larga”.

Outra política paranaense é a do livro didático coletivo. Um professor desenvolve uma aula boa sobre escravidão no século XVII, por exemplo, com um texto e um exercício; e o livro é, justamente, a coletânea desse material. Ele é o resultado dos saberes produzidos por diversos professores em suas experiências cotidianas. Na educação básica isso é muito importante, porque, ao contrário do que acontece no ensino superior, os docentes não costumam registrar a sua prática. Por isso, vários trabalhos excelentes se perdem e, a cada ano, o professor tem que recomeçar tudo novamente. É uma possibilidade de formar professores, de estimular o registro e de criar alternativas ao material didático.

Já o Ceará tem um forte trabalho na alfabetização das crianças; trabalho sólido, consistente e bastante articulado com os municípios, havendo um claro regime de colaboração. Existe um projeto, por exemplo, que se destaca, no qual as 100 melhores cidades recebem determinado recurso e estímulo financeiro como prêmio. Para isso, assinam um compromisso com as 100 cidades mais fracas. Esta é uma forma muito inovadora de gestão pública que coloca o Estado no papel de coordenador de possibilidades de registro e disseminação de boas práticas.

O Mato Grosso ganha destaque por causa da formação de professores. Lá eles têm um centro estadual de formação, que se articula suavemente com os municípios, as universidades e o Ministério da Educação (MEC) para ampliar as possibilidades de todos os professores do estado.

Mas, apesar dessas iniciativas bem-sucedidas, ainda temos 2% das crianças brasileiras fora da escola. É por isso que, para a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, o foco é “o direito de aprender de todos e de cada um”. A ideia de “todas” as crianças é um ponto de reflexão importante em relação à política educacional brasileira.

PDE: UM INSTRUMENTO PARA O FORTALECIMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL

Atualmente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é o maior organizador do nosso trabalho, sendo um estruturador do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que nos orienta tanto no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) quanto na definição do recorte dos municípios, na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) e na escolha das prioridades.

Com uma lista de 1.242 municípios prioritários no Ideb, incluindo uma capital e duas grandes cidades, a Secretaria tinha um grande desafio nesse atendimento. Os resultados do Ideb das metrópoles sofriam distorções consideráveis, com índices que iam de 2.1 a 7.8. Já Belo Horizonte tinha escolas com Ideb de 2.1, que é muito ruim, e escolas com Ideb 6. Essa discrepância mostrou que precisávamos de políticas orientadas também para as grandes cidades, porque elas refletiam a desigualdade de desenvolvimento educacional do Brasil.

Dessa forma, criamos o Grupo de Trabalho das Capitais e Grandes Cidades. No início, a reunião era realizada só com as capitais, mas logo os próprios secretários falaram do entorno e a situação mudou. Assim, conseguimos trabalhar de uma maneira mais organizada. Cada vez mais, deixamos de atender como em um balcão, onde quem chega primeiro tem prioridade. Quando eu era secretária

de Belo Horizonte, por exemplo, tinha uma equipe responsável por acompanhar todas as resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ver quais financiamentos estavam sendo lançados. Eles escreviam o plano de trabalho, tinham todos os documentos organizados, apresentavam ao MEC e conseguiam. Mas as cidades que também precisavam desse tipo de recurso não eram atendidas, pois perdiam o prazo ou nem ficavam sabendo. Não havia nada de ilegal ou de imoral, mas esta era uma dinâmica comum. As cidades mais organizadas, mais preparadas e, claro, com Ideb melhor chegavam primeiro.

Esse processo obrigou o MEC a buscar os problemas e não esperar a demanda de cada estado ou município para aplicar resoluções. O ministro da Educação poderia ter chamado os 27 governadores para assinarem o PDE no MEC, em Brasília, mas, ao contrário, ele fez questão de ir a todos os estados pessoalmente.

O documento foi assinado pelo governador, pelo secretário de Educação e pelos representantes dos prefeitos. Isso sinalizou uma mudança de postura – e de lugar – do MEC, e, conseqüentemente, da Secretaria.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) fez uma pesquisa para a Secretaria sobre o que melhorou de 2005 para 2007 e o que provocou essa mudança. Os municípios responderam que a transformação aconteceu quando eles souberam que não estavam bem, ou seja, grande parte das cidades e das escolas melhorou por conta do aumento do Ideb. Esse índice é um fator de autoconhecimento.

O PDE-Escola oferece um instrumento que possibilita à escola refletir sobre o que foi bem ou mal feito e o que pode ser modificado. Além disso, nós estamos produzindo instrumentos de formação de conselhos e de gestores, para que ferramentas como o PDE, por exemplo, sejam utilizadas de maneira qualitativa e crítica, porque a escola precisa se organizar para garantir o direito de aprender a todos. É fácil dizer que aqui tem violência, que ali tem pobreza, mas nós conseguimos mostrar que lugares tão pobres e violentos obtiveram êxito.

Entretanto, é preciso haver mais engajamento, apropriação, responsabilidade dos gestores municipais do prefeito e dos secretários no acompanhamento do PAR.

Outro grande desafio é tornar o Ideb mais popular. Escolas do Rio de Janeiro, por exemplo, já comemoram os bons resultados do Ideb com a participação de toda a comunidade. É necessário que isso aconteça em todas as escolas; a comunidade precisa saber qual é o Ideb do colégio, qual é a meta e o que vem sendo feito para alcançar um bom resultado.

E, nesse momento, o PDE-Escola contribui para o fortalecimento do equipamento público, desenvolvendo cada vez mais competências na gestão de recurso público e na garantia de direitos. Os gestores das escolas precisam ter claro que esta é uma função pública. A escola é um espaço garantidor de direitos e isso não se faz no discurso; é preciso uma boa gestão.

Por isso, é fundamental ter um instrumento de gestão, porque o papel do diretor no dia a dia da escola é multifacetado. Suas responsabilidades variam; como acalmar uma criança que caiu, receber a mãe de uma criança que não aprendeu, conversar com professores sobre uma avaliação do mês seguinte, preencher papéis da escola, responder ao PDE, entre outras diversas funções.

A ferramenta de gestão deve responder a esse dinamismo, a essa agilidade. Como diretora de uma escola com 3 mil alunos, 160 professores e 60 funcionários, todo final de expediente, eu agradecia a Deus por ninguém ter se machucado. A cada dia, a aprendizagem fica mais sofisticada e complexa, e a formação do professor, muito rebaixada. Por isso, o MEC tem feito um investimento pesado na formação e qualificação de professores, que devem estar cada vez mais aptos a lidar com um ambiente com grandes conflitos geracionais. Sou otimista e acho que avançamos anos-luz nesses últimos cinco anos.



artigo

A BASE DA EDUCAÇÃO: RECURSOS HUMANOS

ROMEU CAPUTO



Romeu Caputo

**DIRETOR DE APOIO AOS
SISTEMAS PÚBLICOS
DA SECRETARIA DE
EDUCAÇÃO BÁSICA
DO MEC**

ROMEU CAPUTO

Graduado em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Romeu Caputo ocupou o cargo de gerente de Gestão Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SEB-MEC), no período de 2001 a 2007, quando se tornou diretor. Atualmente é diretor de Apoio aos Sistemas Públicos de Ensino e Promoção da Infraestrutura Física e Tecnológica da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC).

He has a degree in Administration from the Federal University of Minas Gerais (UFMG) and occupied the position of Administrative and Financial Management Manager of the Belo Horizonte City Education Department (SEB-MG) in the period 2001-2007 when he became director. He is currently director for Support of the Public Education and for Furthering Physical and Technological Infrastructure systems of the Primary Education of the Ministry of Education (MEC).

RESUMO

Neste artigo, Romeu Caputo pondera que, para se avaliar educação básica, é preciso entender o sistema brasileiro e a complexidade de se trabalhar com 27 governos estaduais e 5.564 municípios. Ele afirma que estamos no caminho certo, pois existe uma visão mais global, sistêmica e multidimensional, e destaca a importância de um bom sistema de avaliação, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que está entre os melhores do mundo. Caputo lembra que educação é um serviço intensivo em recursos humanos, pois os professores são os maiores responsáveis pela qualidade do ensino. Investir em pessoal é um ponto fundamental para se atingir as metas estabelecidas no âmbito da Educação.

SUMMARY

In his article, Romeu Caputo considers that in order to assess primary education it is necessary to understand the Brazilian system and complexity of working with 27 states and 5,564 local governments. He says that we are on the right road, since there is now a more global, multidimensional and systemic view, and stresses the importance of a good assessment system, namely the Primary Education Development Index (Ideb), ranked as one of the best indexes in the world. He reiterates that education is an intensive service of human resources, since the quality of learning depends mainly on the teachers. Investing in personnel is a key issue to achieve the goals set in the educational field.

Para avaliar a educação básica, é preciso entender como funciona o sistema educacional brasileiro. Por ser de responsabilidade de estados e municípios, a educação básica no Brasil necessita de um regime de colaboração que envolva todos os entes federados, inclusive o Governo Federal.

Ela precisa de instrumentos eficazes não só para a sua operacionalização ou execução, mas para permitir ao cidadão entender claramente as suas responsabilidades e poder avaliar e contribuir para que essa política pública seja, no mínimo, boa.

Diante desse contexto, o país está hoje no caminho correto. Isso não significa que os resultados esperados já tenham sido atingidos ou que a educação básica brasileira tenha um padrão de qualidade satisfatório, comparável aos nossos vizinhos, como Argentina e Uruguai. Antes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), havia um desarranjo grande e uma focalização na política. O plano de ação, do ponto de vista público, era a legislação, a Constituição. Hoje, pode-se dizer que a educação básica tem uma visão global, sistêmica e multidimensional. Isso revela o grau de complexidade de um sistema que envolve 27 governos estaduais e 5.564 municípios na missão de educar.

Esse caminho correto pressupõe três ou quatro eixos, que constam em todos os componentes. O primeiro deles é a avaliação; o Brasil tem um sistema de avaliação muito engenhoso, competente e consolidado. Talvez não seja de conhecimento do cidadão, mas são feitas, sistematicamente, avaliações dos alunos, que permitem traçar metas concretas, factíveis e alcançáveis. Com isso, os dois primeiros objetivos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) já foram atingidos. Esse sistema, que chega ao nível das escolas e foi construído nos últimos 15 anos, é top mundial. O Brasil é, seguramente, *benchmarking* nisso.

Em relação à gestão pública, os avanços do Ministério da Educação (MEC) são ainda maiores, e prova disso é a competência dos secretários estaduais, que têm se aprimorado, e dos gestores e programas do MEC. No entanto, ainda existe um desafio muito grande nessa área, uma vez que não há garantia de profissionalização de todos os atores envolvidos nessa questão. São mais de 160 mil escolas e,

em cada uma delas, há pessoas cuidando das gestões pedagógica e financeira. Já existem alguns sistemas para formar esses gestores e metodologia de planejamento, mas ainda há muito o que fazer e melhorar.

Em relação aos financiamentos, o MEC teve um papel importantíssimo na ampliação do investimento público nacional por aluno. O orçamento do MEC praticamente triplicou nos últimos anos; em cinco ou seis anos, o orçamento passou de aproximadamente 20 bilhões de reais em 2003 para uma estimativa de algo em torno de 60 bilhões de reais, em 2010. Além desse aumento, mudou-se o foco desses recursos para a educação básica. Antes, o investimento por aluno no ensino superior era 7,8 vezes maior do que o investimento por aluno na educação básica. Hoje, está em torno de 3,4 vezes, ou seja, não se deixou de investir em ensino superior, mas essa desigualdade está diminuindo.

Há uma visão mais conjunta, que vai desde o aumento de redes de creches, construção de escolas de ensino médio e de ensino fundamental até a ampliação de escolas de educação profissional de nível médio e de Educação para Jovens e Adultos (EJA). Aqui, já existe um norte claro. Um bom exemplo foi o fim da desvinculação de recursos da União, que dava liberdade ao Governo Federal para gastar 20% da arrecadação sem justificar a destinação; só em 2010, foram mais de 10 bilhões disponíveis para a educação.

Não se pode esquecer que a educação é um serviço, um serviço de valor social, e, como se sabe, todos os serviços são muito intensivos em capital humano. Entretanto, a educação, no comparativo, é ainda muito mais dependente de pessoal. Todos nós já fomos alunos e sabemos qual é a diferença de se ter um bom professor. O Brasil tem aproximadamente 2,2 milhões de professores. Quando se fala em capital humano, fala-se em manter 2 milhões de profissionais em um processo de formação contínua da melhoria da sua capacidade e habilidade dentro de uma sala de aula.

Por mais que esses professores, comparados a outras categorias profissionais de nível superior, tenham tido um aumento de salário baixo, a situação vem evoluindo. Em outros períodos da história brasileira, professores do Nordeste ganhavam $\frac{1}{4}$ do salário-

mínimo e muitos davam aula em suas próprias casas, sem acesso a nada. Avançou-se muito nesse sentido, mas ainda é preciso melhorar a formação, as condições objetivas de trabalho, o salário etc. Não é admissível que exista uma discrepância salarial tão grande entre professores e outros profissionais com o mesmo nível de formação, como engenheiros e jornalistas.

Porém, para que o PDE seja bem-sucedido, é preciso financiamento e a adesão dos atores. Nesse sentido, o Governo Federal tem uma grande responsabilidade na estruturação do PDE, no convencimento dos envolvidos e no repasse de recursos. Mas, no Brasil, praticamente não há rede federal de educação básica; o que existe é muito pequeno, residual, uma ou outra universidade, alguma vaga em creche ou em ensino fundamental. A maioria absoluta da rede pública brasileira de educação básica é dos estados e municípios.

Antigamente, a relação do MEC com esses entes estaduais e municipais era o que costumamos chamar de “relação de balcão”. O MEC ficava “atrás do balcão” e os estados e municípios, em condições precárias, solicitavam a concessão ou não de uma formação, um financiamento, uma reforma ou a construção de uma escola. Mas, ao lançar o PDE, o MEC vinculou o financiamento e o apoio a qualquer ação ou projeto à adesão a um plano de metas.

Quem deseja apoio do MEC, deve aderir a esse plano que contém 28 diretrizes, absoluta ou razoavelmente aceitas nacionalmente. Mas como saber se os municípios estão se esforçando? Através do Ideb. Foi uma curva de esforço para cada um deles e a comparação é sempre com ele próprio. Assim, se uma cidade está com Ideb 1, significa que até 2021 ela deve alcançar 3,3. Outro município, com IDEB 4, segundo a curva, deverá chegar em 2021 com 7,8. Na média, o Brasil deverá ter, em dez anos, um IDEB 6, que é comparável aos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O plano, que vai de 2007 a 2021, apresenta uma curva de esforço e pontos de checagem bianuais.

Depois que o termo de adesão é assinado pelo ministro da Educação e pelo prefeito ou governador, cada município ou estado vai fazer um diagnóstico da sua situação educacional. Essa avaliação envolve quatro

dimensões – gestão, formação, práticas pedagógicas e infraestrutura – e é, na verdade, um instrumento de planejamento. Nele, são levantados 52 indicadores e um comitê, formado pela comunidade, diretor de escola, secretário e técnicos, avalia cada um, dando notas de 1 a 4, sendo 4 o ideal e 1 a condição mais precária. Um dos indicadores é a formação do professor de creche. Nesse caso, é preciso ponderar, por exemplo, quantos professores o município tem e quantos têm a formação adequada.

A partir desse diagnóstico, para todos os aspectos que receberam notas 2 ou 1, o comitê deve montar um plano de ação para reverter aquela situação deficitária. Voltando ao exemplo da creche, suponhamos que tenha sido identificada uma demanda de 90 professores; será montado um plano de quatro anos, dividido em várias etapas, cada uma delas com um responsável, um prazo e momentos de checagem. Esse projeto é avaliado por uma equipe do MEC e, a partir dessa avaliação, é feito um termo de cooperação ou convênio. Dos 5.564 municípios, cerca de 5.520 fizeram seu diagnóstico e seu plano de ação para 2008, 2009, 2010 e 2011.

Todas essas ações são monitoradas e acompanhadas pelo MEC. Como são 6 mil planos, o MEC faz uma avaliação macro, enquanto seus parceiros, como universidades federais e secretarias estaduais de Educação, são arregimentados para acompanhar, visitar e atuar em um grau micro.

Uma das principais atividades estratégicas do PDE é, justamente, essa integração com municípios e estados, porque, antes, esse processo era feito de forma muito desarticulada. Não podemos deixar de citar a implantação de uma cultura de planejamento, que valoriza a gestão e o envolvimento dos secretários. No Brasil, os processos de escolha dos diretores e secretários são anacrônicos. Ainda é comum vereador indicar diretor ou o prefeito nomear a esposa, sem o menor critério. Não há dúvidas de que as diretrizes do MEC apontam muitos desafios. Nosso país ainda não alfabetiza todas as crianças até os 8 anos e tem crianças com 11, 12, 13 e 14 anos ainda analfabetas ou semianalfabetas. Para uma nação que se pretende desenvolvida e com uma educação de qualidade, é inaceitável que uma criança não saiba ler aos 8 ou 9 anos de idade. Essa falta de acesso à educação básica não é um problema

estatístico, é um problema grave em qualquer aspecto que se queira abordar, seja no direito à cidadania, seja no mercado de trabalho. Esses planos são, portanto, desafios e metas estratégicas.

Contudo, seguramente, monitorar tudo isso é bastante complexo. Não é muito correto comparar pisos ou comparar o Brasil com a Finlândia, a Bélgica, a Noruega ou a Suécia, porque são realidades absolutamente distintas. Na Suécia, por exemplo, toda a população mora em cidades e é menor do que a do interior de São Paulo. Se houver essa comparação, teremos dentro do Brasil várias “Suécias”. Se pegarmos o extrato superior da educação pública brasileira, ele é muito maior do que estes países. Nesse comparativo, então, seríamos melhores.

A dificuldade do Brasil é fazer isso nacionalmente, o que se reflete no monitoramento. Como se vigia e avalia a educação respeitando o pacto federativo e a autonomia do ente federado? Como, além de acompanhar, se pode interferir de forma democrática respeitando os direitos? Esta é a dificuldade do MEC. Ele acredita que só se faz tudo isso com diálogo, formação e uma relação solidária e respeitosa.

Esse arranjo, portanto, se dá por meio de visitas periódicas a esses municípios, e sempre há o envolvimento da Secretaria do Estado de Educação, porque, como já foi dito, um regime de colaboração pressupõe município, estado e Governo Federal, pois todas as esferas têm suas atribuições. A prática, então, é visitar, ouvir e conversar. Depois, tenta-se prestar uma espécie de consultoria; e não é possível ser absolutamente imparcial, porque, se não houver envolvimento, aquele município não vai sair da situação em que se encontra. Muitas vezes, o responsável pelo município não deu um telefonema, a secretária não acessou o sistema, não informou um dado ou não liberou o professor para formação. O acompanhamento é feito nesse contexto, tanto das ações pedagógicas macro quanto das pequenas discussões.

O projeto da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a melhoria do monitoramento das ações do PDE contribuiu de forma relevante na questão dos procedimentos. Já existia um plano, um método, mas nada havia sido escrito ou organizado com a devida atenção. O secretário falou da necessidade

de contratar a FGV, porque era preciso deixar tudo em processos muito claros e bem construídos. As estruturas organizacionais do MEC são recentes e ainda muito dependentes de pessoas. Na administração pública é necessário haver uma burocracia solidificada sob o risco de os processos não terem continuidade. Esse trabalho da FGV, contando com a assessoria técnica da FGV Projetos, vai ajudar, inclusive, na própria formulação dessa burocracia, na criação de um sistema para que os processos não se percam dependendo de pessoas e de estruturas que podem ser modificadas sem cuidado.

O sistema brasileiro de educação básica precisa de uma política responsável de avaliação, ou seja, é necessário ter a avaliação como meta, como um motor, um incentivador para a melhoria. É isso que se entende como um bom esquema de avaliação. Ele deve mostrar ou apontar onde estão os erros e acertos, sem jamais punir ou culpabilizar. O objetivo do MEC, ao divulgar o Ideb, é gerar um grande incentivo a partir dessas avaliações. Manter esse norte, assim como a melhoria contínua do financiamento, é fundamental, pois ainda estamos longe do que investem os países no mesmo nível de riqueza que o nosso, como Argentina, Chile e Uruguai.

O Governo Federal ampliou muito esse investimento e não há dúvidas de que estamos no caminho certo, mas precisamos fazer mais. É vital mantermos o foco na gestão e na melhoria da capacidade de gestão, tanto das equipes federais, estaduais e municipais, quanto dos diretores de escola e coordenadores pedagógicos. Usando uma linguagem do mercado, essas pessoas estão no “chão da fábrica”, elas são “as nossas escolas”. É extremamente importante que esse nível seja muito motivado e capacitado, pois a educação é basicamente recursos humanos. São as pessoas que vão revolucionar a educação, porque não se tem um bom sistema sem professores de qualidade. E nós não precisamos de bons professores, precisamos de ótimos. Isso não é trivial.





artigo

SIMEC: UMA FERRAMENTA PARA A GESTÃO

MARCO AURÉLIO RUEDIGER,
VICENTE RICCIO E STEVEN ROSS

Marco Aurélio Ruediger

DIRETOR DE ANÁLISE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DA FGV



Vicente Riccio

ESPECIALISTA DA
FGV PROJETOS



Steven Ross

ESPECIALISTA DA
FGV PROJETOS



37

MARCO AURÉLIO RUEDIGER

Graduado em processamento de dados pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), é mestre em *Urban Policy Analysis and Management* pela New School for Social Research, USA e doutor em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Atualmente, é professor adjunto e pesquisador da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), diretor de análise de políticas públicas da FGV e coordenador da FGV Projetos.

Holds a degree in Data Processing from Rio de Janeiro Catholic University (PUC-Rio), a master's in Urban Policy Analysis and Management from the New School for Social Research of New York, and a doctorate in Sociology from the Rio de Janeiro University Research Institute (IUPERJ). He is currently deputy professor and researcher of the Brazilian School of Business and Public Administration of FGV Foundation (EBAPE/FGV), director public policy analysis at FGV Foundation and coordinator for FGV Projects.

VICENTE RICCIO

Graduado em direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), possui mestrado em ciência política e doutorado em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Atualmente, é assessor técnico-legislativo da Câmara Municipal de Juiz de Fora, professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e do Centro Universitário de Belo Horizonte (2001-2003) e especialista da FGV Projetos.

Holds a Law degree from the Federal University of Juiz de Fora (UFJF), a master's in Political Science and a doctorate in Sociology from the Rio de Janeiro University Research Institute (IUPERJ). He is currently technical-legislative advisor to the Juiz de Fora local government, teacher of the Brazilian School of Public and Business Administration of FGV Foundation (EBAPE/FGV) and of the Belo Horizonte University Center (2001- 2003), and specialist at FGV Projects.

STEVEN ROSS

Graduado em estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), com mestrado em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), cursa doutorado em engenharia de produção na Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente, é pesquisador e professor de análise de políticas públicas dos cursos de MBA da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e especialista da FGV Projetos.

Holds a degree in Statistics from the National School of Statistical Sciences (ENCE) and a master's in Administration from the Brazilian School of Business and Public Administration of FGV Foundation (EBAPE/FGV). He is studying for his doctorate in production engineering at the Federal Fluminense University (UFF). Currently he is researcher and lecturer in public policy analysis for the MBA course at the FGV Foundation and specialist for FGV Projects.

A crescente demanda da sociedade pela melhoria da administração pública no país tem feito com que organizações responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas busquem a eficiência, a eficácia e a transparência em suas atividades. Marco Aurélio Ruediger, Vicente Riccio e Steven Ross apresentam os conceitos, ações e resultados do projeto de Melhoria do Monitoramento das Ações Estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Com a utilização de pesquisas feitas, a Fundação Getulio Vargas (FGV) foi capaz de apresentar a percepção das ações do Ministério da Educação (MEC), assim como fazer recomendações pertinentes que contribuam efetivamente para o aprimoramento das políticas públicas.

O projeto de melhoria do monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresentou um caráter inovador e complexo, pois a metodologia buscou dialogar com os conceitos estruturantes do plano, pois se trata de uma política de Estado que envolve os três níveis federativos, além de diversas outras instituições com atuação em todas as modalidades de ensino.

O projeto foi desenvolvido em duas fases, a partir de um processo de coleta de análise de informações junto aos segmentos técnicos e gerenciais vinculados à implantação das ações do PDE. Além disso, os usuários do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) do MEC foram ouvidos ao longo de todo o processo. A ideia central desse modelo é monitorar políticas públicas e coletar informações junto aos distintos atores envolvidos em sua construção. Isso, por sua vez, é relevante em um país de dimensões continentais como o Brasil, no qual o governo federal articula, constantemente, políticas em parceria com os demais níveis federativos (estados e municípios), além de organizações da sociedade civil.

Dessa forma, as políticas engendradas no âmbito do governo federal são caracterizadas por alta complexidade e capilaridade, razão pela qual demandam a necessidade de coleta contínua de informação. O PDE é um exemplo disso, pois é

SUMMARY

Society's growing demand for an improved Brazilian public administration has made organizations responsible for drawing up public policies strive to be efficient, effective and transparent in their activities. Marco Aurelio Ruediger, Vicente Riccio and Steven Ross address the concepts, actions and results of the project on Improvement of Strategic Action Monitoring of the Education Development Plan (PDE). Using research through the Internet, FGV Foundation (FGV) was able to address the perception of the Ministry of Education's (MEC) actions and to make relevant recommendations that effectively contribute to enhancing public policies.

orientado por perspectiva sistêmica, que considera todas as etapas e níveis do processo educacional importantes e interdependentes. Assim, o PDE não reproduz a limitação da perspectiva gerencial, que observa o processo educacional em razão de compartimentos estanques. Em sua construção, a educação básica está relacionada com a educação profissional e superior. O PDE, dessa forma, integra os pais, alunos, professores e gestores no processo educacional e busca instrumentos para incrementar essa relação.

A autonomia do indivíduo é também um fator central na construção do processo educacional, pois ela não é apenas formativa, mas voltada à formação de cidadãos críticos e conscientes. Desse modo, o acesso à educação deve ser marcado pela igualdade de oportunidades. Essa perspectiva também está relacionada ao fato de que o sistema brasileiro de educação é nacional, porém fundado no reconhecimento da multiplicidade de seus contextos e demandas. O PDE, portanto, está estruturado em seis pilares:

- 1) visão sistêmica
- 2) territorialidade
- 3) desenvolvimento
- 4) regime de colaboração
- 5) responsabilização
- 6) mobilização social

Por sua vez, é organizado em torno de quatro eixos norteadores de suas ações: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Como pode ser observado, o PDE é uma política que envolve diversos atores e grande complexidade. Assim, suas ações devem ser entendidas não somente em razão de seu aspecto operacional, mas também a partir de seus conceitos estruturantes e da perspectiva de equidade que o orienta.

A FGV adotou a utilização da pesquisa de opinião pela internet (*websurvey*) como uma ferramenta inovadora de monitoramento e avaliação de política pública, principalmente pelo alcance obtido por sua utilização. A construção da pesquisa não se ateve à mera análise dos aspectos instrumentais de execução das políticas do PDE, mas verificou a compreensão dos conceitos centrais do plano junto a um universo expressivo de usuários do sistema. A pesquisa também tratou dos aspectos técnicos do Simec, em conformidade com a orientação ressaltada anteriormente.

A pesquisa (*Survey*) de opinião sobre o PDE e o Simec foi feita a partir de uma página na internet (<http://pesquisa-simec.fgv.br/>), com um questionário contendo 32 questões, e seu universo da pesquisa foi composto pelos usuários do sistema à época, um total de 39.348 usuários. A aplicação dos questionários ocorreu entre os dias 23 de setembro e 19 de outubro de 2009 e foram obtidas 11.124 respostas. A pesquisa teve um grande alcance e atingiu entrevistados nas diversas unidades federativas do país.

A seguir serão analisados, em linhas gerais, os resultados da pesquisa, tendo em vista a percepção acerca dos conceitos estruturantes do PDE e do papel desempenhado pelo Simec. Por fim, as recomendações apresentadas ao MEC em decorrência da pesquisa são apresentadas. Dessa forma, é possível descrever um quadro geral do trabalho desenvolvido.

SOBRE O PDE

A pesquisa demonstrou que o PDE é uma iniciativa com grande apoio junto aos usuários do Simec, em todos os seus níveis educacionais, visto que a perspectiva positiva em relação ao plano supera 90%. Além disso, parcela expressiva de todos esses grupos apontou impactos positivos do programa em suas unidades de trabalho, em mais de 60% dos entrevistados.

Ainda no caso do PDE, a pesquisa demonstrou grande aceitação em relação a seus fundamentos, para todos os níveis profissionais pesquisados, bem como o reconhecimento de impactos positivos em suas unidades de trabalho, tal qual exposto anteriormente. Isso aponta a existência de um nível de consenso em relação ao PDE em diversos grupos de atores vinculados à educação, o qual deve ser trabalhado a fim de potencializar os objetivos do PDE. Tal fato é importante, pois a educação é um tema central na agenda nacional, que mobiliza diversos atores sociais.

Além disso, a pesquisa demonstrou um equilíbrio na percepção acerca da prioridade da educação brasileira com 49,52% dos entrevistados apontando a educação básica como a mais importante, ao passo que 42,88% afirmaram serem todos os níveis e modalidades igualmente importantes. A pesquisa indicou, ainda, a necessidade de se trabalhar os conceitos e ações desenvolvidas no âmbito do PDE a fim de se potencializar o enraizamento de sua perspectiva junto aos atores do sistema educacional e da sociedade civil. Ações nesse campo foram sugeridas pela pesquisa.

Outro fator que chamou a atenção a partir dos dados coletados foi a percepção sobre integração entre os distintos níveis e modalidades de educação no Brasil. Quando questionados acerca da integração desses níveis e modalidades da educação brasileira 49,37% daqueles que responderam à pesquisa afirmaram ser pouco integrados. Por sua vez, 46,38% os consideraram razoavelmente integrados e somente 2,89% afirmaram ser muito integrados.

Também vale destacar a questão relativa ao processo de monitoramento das ações do PDE, na qual o principal problema apontado pelos entrevistados foi a necessidade de se ampliar o treinamento para a utilização do sistema (39,66%). A ausência de informações atualizadas e corretas em relação ao andamento das ações correspondeu a 30,71%, enquanto 20,65% responderam que o principal problema é a ausência de instrumentos de avaliação de resultados. Esses pontos ressaltaram a necessidade de reforço das ações de monitoramento.

SOBRE O SIMEC

A pesquisa também apontou que o Simec é tido como confiável e que as suas informações são consideradas atualizadas (53,91%). Por essa razão, o conteúdo do sistema foi considerado positivo por parte dos usuários. A pesquisa também apontou a necessidade de se aprimorar o treinamento para a sua utilização.

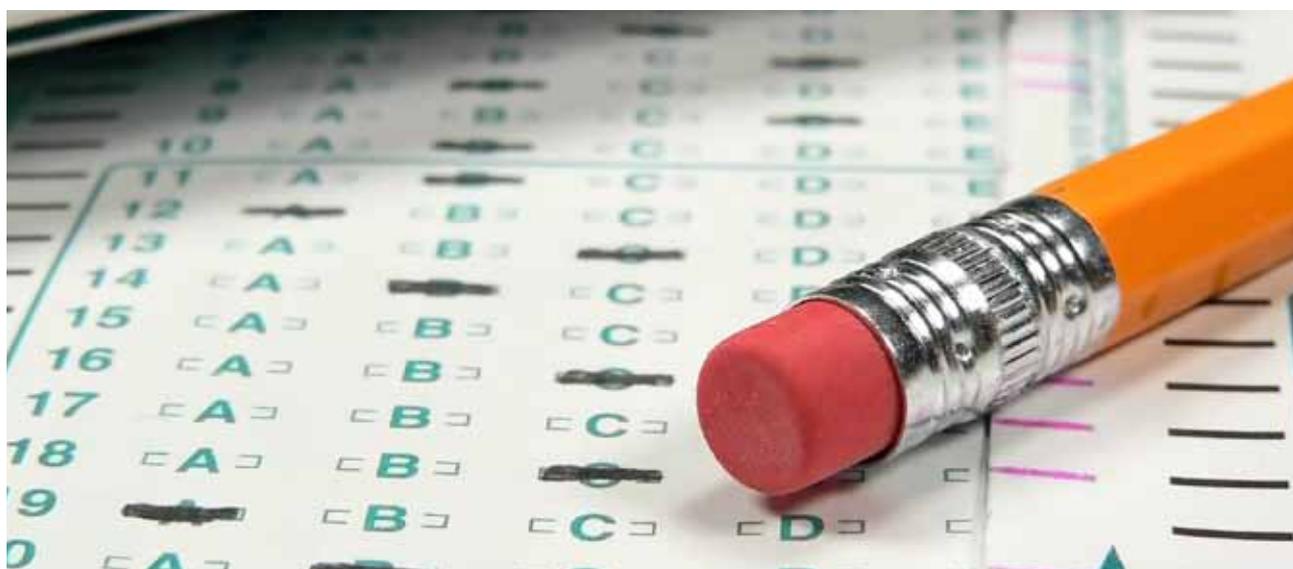
Por fim, as principais recomendações podem ser observadas a partir da realização da pesquisa:

- Realização periódica de pesquisas de opinião via Simec para acompanhar o desenvolvimento das ações do PDE, como parte da ferramenta inovadora de gestão destinada a monitorar e avaliar as ações do plano;

- Desenvolvimento de políticas pelo governo federal com a finalidade de incrementar os processos de gestão de estados e municípios, a fim de que as ações do PDE sejam implementadas com maior eficácia;
- Adoção de ações de treinamento e capacitação para qualificar os executores das políticas vinculadas ao PDE;
- Utilização intensiva de tecnologia de ensino a distância para o processo de qualificação dos executores das políticas do PDE;
- Estabelecimento de estratégia de comunicação visando à divulgação do PDE e de suas características centrais para os profissionais de educação e a sociedade civil;
- Reforço às políticas destinadas a integrar os distintos níveis e modalidades de ensino no país e as estruturas gerenciais adequadas a tal tipo de ação.

USABILIDADE

- Estabelecimento, no Simec, de sistema voltado à divulgação de informações por meio de mensagens eletrônicas;



- Desenvolvimento, nos módulos do sistema, de capacidade para exportação de dados em formato CSV para uso em planilhas, a fim de dar maior suporte às atividades de gestão, pois as informações provenientes do Simec são formatadas e tratadas caso a caso;
- Possibilidade de configuração do tamanho da fonte a ser utilizada e do contraste, sendo ação de baixo grau de complexidade a ser executada;
- Avaliação da carga de dados enviados pelo Simec ao seu usuário em sua configuração padrão, de forma a permitir um acesso mais rápido;
- Apuração e divulgação regular do nível de disponibilidade do Simec para seus usuários, em duas dimensões: (1) disponibilidade do sistema - razão entre funcionamento efetivo do sistema e horas do mês; 2) disponibilidade de infraestrutura de comunicação via internet para acesso ao Simec - calculada de forma análoga ao primeiro item;
- Divulgação mais aprofundada do material de apoio ao Simec e das possibilidades de uso do sistema;
- Preparação de tutorial online para auxiliar no processo de utilização do Simec;
- Transformação do *link* “Fale Conosco” para um fluxo de trabalho (*workflow*) automatizado de atendimento, de forma a permitir o acompanhamento das mensagens enviadas, por parte do usuário, e a avaliação, por parte dos gestores do Simec das necessidades de ampliação e modificação desse canal de atendimento.

A ferramenta de consulta elaborada pela FGV possibilita a compreensão, de forma ampla, das percepções dos distintos atores envolvidos na construção de uma política pública, conforme o PDE. A importância da ferramenta consiste em oferecer ao gestor público o entendimento dos aspectos valorativos e operacionais envolvidos na construção de uma política pública.

As características do PDE reforçam a necessidade de interação constante entre o MEC, os atores vinculados ao sistema educacional e à sociedade civil. Nesse sentido, a capilaridade obtida a partir da agregação de nova funcionalidade ao Simec permite que tal característica seja estruturada de maneira mais presente e intensa. Por fim, os resultados obtidos apontam a crescente legitimação do PDE e de suas ações e a necessidade constante de se reforçar os instrumentos de apoio voltados à sua efetivação.





artigo

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

JOÃO PAULO VILLELA E NIVALDO MACHADO

João Paulo Villela

DIRETOR DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO E INOVAÇÃO
DA FGV



Nivaldo Machado

ESPECIALISTA DA
FGV PROJETOS



JOÃO PAULO VILLELA

Graduado em engenharia mecânica e mestre em engenharia de produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) com MBA pelo Rochester Institute of Technology, Rochester, NYC. Em sua atuação como sócio e diretor de empresa de consultoria, adquiriu ampla experiência em projetos nas áreas de gestão empresarial, estratégia, organização e melhorias operacionais para grandes corporações nacionais, multinacionais e na área de administração pública. Atualmente, é professor de planejamento estratégico e planos de negócio e diretor de planejamento estratégico e inovação na Fundação Getulio Vargas (FGV).

Holds a Mechanical Engineering degree and a master's in Production Engineering from Rio de Janeiro Catholic University (PUC-RJ), and an MBA from Rochester Institute of Technology, NYC, USA. As partner and director of a consulting firm he gained vast experience in projects in the areas of business administration, strategy, organization and operating improvements for large national and multinational corporations and in public administration. He is currently lecturer in strategic planning and business plans and director of Strategic Planning and Innovation at FGV Foundation.

NIVALDO MACHADO

Graduado em engenharia mecânica pela Faculdade de Engenharia Industrial de São Bernardo do Campo (FEI), com MBA pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) de São José dos Campos e pós-graduação em administração e logística empresarial pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). Atua como sócio e diretor de empresa de consultoria em gestão empresarial, com foco em planejamento estratégico para organizações públicas e privadas. Atualmente, é especialista da FGV Projetos e professor em cursos de pós-graduação.

Holds a Mechanical Engineering degree from São Bernardo do Campo School of Industrial Engineering (FEI), an MBA from the São José dos Campos Brazilian Air Force Technology Institute (ITA), and a post-graduation degree in Administration and Business Logistics from FGV Foundation São Paulo School of Business Administration (EAESP/FGV). He is partner and director of a consulting firm in business administration focusing on strategic planning for public and private organizations. Nivaldo Machado is currently a specialist for FGV Projects and a lecturer in post-graduate courses.

RESUMO

Este artigo apresenta o projeto de Alinhamento Estratégico conduzido pela Fundação Getulio Vargas (FGV) no Ministério da Educação (MEC), com a participação da equipe de líderes e técnicos do MEC. A base da metodologia adotada pela FGV foi o mapa estratégico, derivado da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC).

Segundo os autores, essa etapa identificou os objetivos estratégicos do MEC, a partir da percepção das equipes das secretarias, que construíram os mapas estratégicos, e dos quatro eixos norteadores do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Além disso, o caráter participativo no desenvolvimento do projeto garantiu a possibilidade de continuidade, a ser conduzida pela equipe da Secretaria Executiva, que protagonizou importante participação em todo o processo.

Com o objetivo de melhorar o monitoramento das ações estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Ministério da Educação (MEC) decidiu estabelecer um painel de controle que permitisse aos gestores da educação, dos diversos níveis de hierarquia, um perfeito controle da execução das ações do PDE.

Para a construção desse painel foi, inicialmente, necessário definir o conjunto de indicadores que permitisse avaliar o desempenho das ações educacionais e o alcance dos resultados planejados de acordo com os objetivos definidos pelos gestores. A ferramenta selecionada foi o mapa estratégico derivado da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), que possibilita a hierarquização dos objetivos estratégicos e dos indicadores em perspectivas internas e externas à organização, formando as cadeias de valor, que direcionam para a visão de futuro traçada pelos líderes.

O mapa estratégico foi utilizado para organizar os objetivos gerais do MEC e, desdobrado em mais quatro mapas, agregar os objetivos estratégicos de cada eixo norteador do PDE:

- 1) Educação básica;
- 2) Educação superior;
- 3) Educação profissional e tecnológica;
- 4) Alfabetização, educação continuada e diversidade.

SUMMARY

This article addresses the Strategic Alignment project run by FGV Foundation in the Ministry of Education (MEC), in conjunction with the team of MEC leaders and specialists. The strategic chart was based on methodology adopted by FGV Foundation, deriving from the Balanced Scorecard (BSC).

According to the authors, this stage identified the strategic objectives of MEC based on the perception of the department teams, which drew up the strategic charts, and on the four guidelines of the Education Development Plan (PDE). The participative nature in developing the project also guaranteed the possible continuity by the Executive Secretariat staff that played a leading role in the entire process.

Para a construção participativa dos mapas, foram realizados onze eventos estruturados, envolvendo cerca de 250 servidores, o que criou, além dos resultados tangíveis de documentação do projeto, um ambiente de intensa participação, interação e alinhamento.

O projeto de alinhamento estratégico está inserido num projeto mais abrangente, que definiu, além dos indicadores estratégicos, um conjunto de indicadores de desempenho dos processos de trabalho internos do MEC, incorporando os resultados do painel de controle.

O diagrama que segue sintetiza o escopo do projeto do MEC e assinala o módulo de alinhamento estratégico.

O DESENVOLVIMENTO

A metodologia para este trabalho desenvolveu-se de forma participativa, com os líderes e técnicos do MEC, que definiram os objetivos estratégicos da educação, organizando-os em cadeias de valor e, ao mesmo tempo, mobilizando e alinhando as equipes do MEC às diretrizes e ações estabelecidas no PDE.

As quatro etapas do projeto foram:

- Exame de situação;
- Elaboração do mapa estratégico do MEC e dos eixos norteadores;
- Identificação dos indicadores estratégicos;
- Vinculação das ações estratégicas do PDE e suas relações de causa e efeito com os objetivos do MEC.

- Constituição da República Federativa do Brasil, 1988;
- Lei de Diretrizes e Bases (LDB) - Lei nº 9.394/1996;
- Plano Nacional da Educação (PNE) - Lei nº 10.172/2001;
- Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 de 2007;
- PDE, 2007.

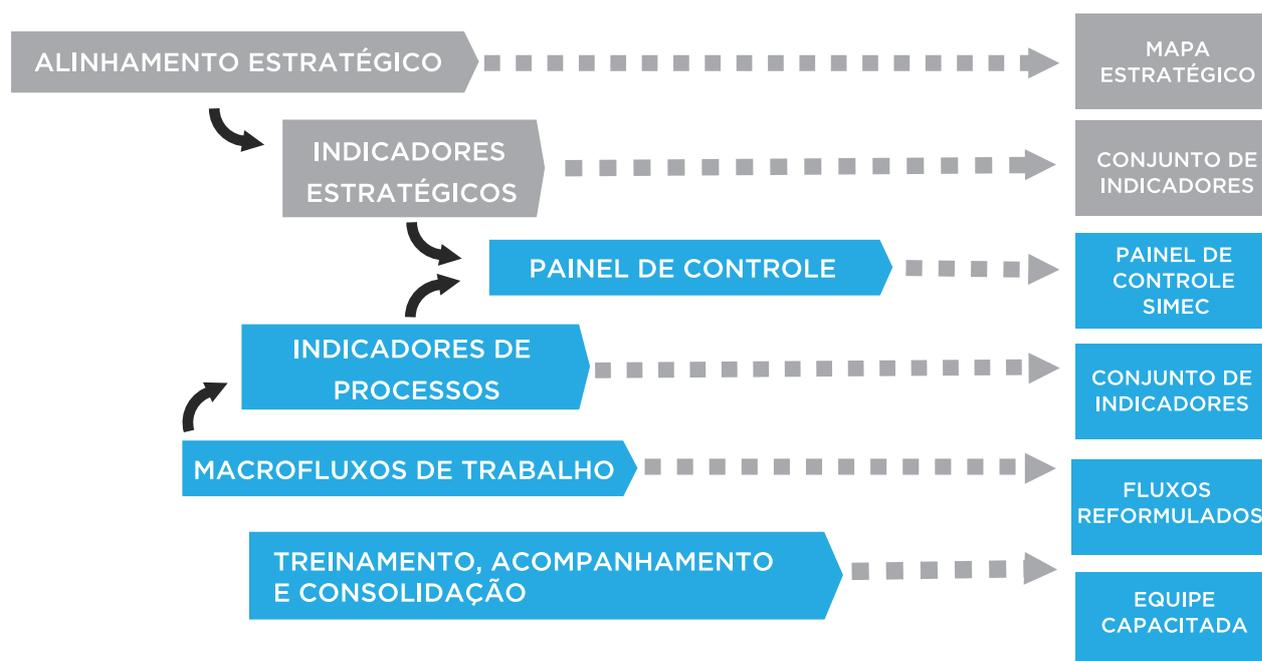
O EXAME DA SITUAÇÃO

O exame de situação conduzido pela equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV) buscou entender e organizar as questões críticas relativas à educação que estão formalizadas pelas entidades responsáveis pelo direcionamento e pela alocação dos recursos educacionais.

Para tanto, foram analisados os principais documentos emitidos pelos órgãos do governo federal, incluindo:

A análise foi complementada com informações de documentos emitidos pelas áreas do MEC, o que possibilitou a organização das informações relativas às diretrizes e funcionamento das políticas públicas de educação e respectivas estruturas responsáveis pela execução. Essas informações foram utilizadas como base para direcionar as reuniões e entrevistas com os líderes e técnicos das secretarias e autarquias do MEC.

As entrevistas com os líderes, acompanhados pelos técnicos das respectivas áreas, enriqueceram o conteúdo coletado e possibilitaram conhecer a visão dos gestores a respeito das questões críticas e prioridades da educação no Brasil. O diagrama que segue ilustra algumas das questões destacadas.



Elaboração: FGV Projetos



Elaboração: FGV Projetos

MAPAS ESTRATÉGICOS

A equipe de especialistas da FGV, a partir das questões relevantes do processo educacional organizadas no exame de situação, construiu o mapa estratégico preliminar do MEC/PDE, utilizado como base para a discussão participativa.

Esse mapa teve como estrutura básica a declaração da missão do MEC e de cada um dos quatro eixos estruturantes, e a hierarquização, em três perspectivas dos objetivos que formam a sua cadeia de valor.

As declarações de missão foram:

- MEC: Propiciar o processo educacional à população brasileira com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- Educação básica: Desenvolver e promover políticas públicas de educação básica para a população brasileira, com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

- Educação superior: Promover a qualidade, o acesso e a permanência na educação superior;
- Educação profissional e tecnológica: Garantir formação profissional ao cidadão como base em sua inserção e permanência no mundo do trabalho;
- Alfabetização, educação continuada e diversidade: Promover a equidade pela redução das desigualdades e pela valorização da diversidade.

INDICADORES ESTRATÉGICOS

A seleção dos indicadores estratégicos do MEC partiu de um levantamento inicial dos indicadores existentes, que resultou em um conjunto amplo e abrangente de variáveis, organizado de acordo com a estrutura adotada pelo mapa estratégico, temas e perspectivas estratégicas.

A partir desse conjunto, os indicadores classificados foram analisados frente aos objetivos do mapa, estabelecendo correlações que permitiriam verificar o comportamento das variáveis dos indicadores, selecionados a partir do uso e cadastrados na base de dados do MEC e das variáveis com viabilidade de mensuração.

Uma vez definidos os indicadores, foram criadas fichas com informações sobre suas variáveis de composição, forma de cálculo, fonte, forma de coleta, periodicidade de leitura, entre outras.

O conjunto final de indicadores estratégicos foi parte importante do Painel de Gestão construído pela FGV neste mesmo trabalho, combinando e disponibilizando informações estratégicas, gerenciais e operacionais como subsídio à tomada de decisões pelos gestores.

AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PDE

Para analisar o nível de contribuição do PDE ao alcance da estratégia definida pelos líderes e técnicos do MEC, as equipes do Ministério, com apoio da FGV, estabeleceram, em seminários estruturados, as relações de vínculo entre as ações do PDE e os objetivos dos mapas.

Esse exercício possibilitou a identificação das ações que apresentaram, segundo a percepção dos técnicos, maior contribuição para o alcance dos objetivos. Um importante fator, neste momento, foi a possibilidade de análise de alocação de recursos frente às prioridades percebidas pelos técnicos nas políticas públicas da educação no país. Além disso, a metodologia e a ferramenta absorvidas pelas equipes do MEC facilita a condução dos próximos ciclos orçamentários, com a devida consideração estratégica.

RESULTADOS OBTIDOS

O processo de alinhamento estratégico do MEC produziu resultados relevantes para a gestão do PDE, incluindo resultados tangíveis, tais como:

- Mapas estratégicos do MEC e dos eixos norteadores do PDE, com os objetivos hierarquizados seguindo as cadeias de valor do MEC;
- Indicadores estratégicos para o acompanhamento do desempenho de cada objetivo, componentes do Painel de Gestão;
- Classificação das ações estratégicas do PDE e identificação das relações de causa e efeito de cada ação do PDE com os objetivos definidos nos mapas estratégicos.

A participação e envolvimento das equipes do MEC durante todo o projeto produziram, também, resultados intangíveis de grande relevância para o alinhamento das equipes, tais como:

- Entendimento comum da missão, visão de futuro e objetivos estratégicos do MEC;
- Percepção da importância das ações do PDE para o alcance dos objetivos estratégicos do MEC;
- Assimilação pelas equipes do MEC da metodologia utilizada pela FGV, para monitoramento e avaliação da execução e dos resultados das ações estratégicas do PDE;
- Maior compreensão da contribuição de cada servidor na construção dos resultados do MEC;
- Entendimento maior da razão, dimensão e interdependência do trabalho individual, fortalecendo o espírito de equipe;
- Comprometimento com o acompanhamento dos resultados das ações estratégicas do PDE;
- Disseminação da cultura de foco estratégico e monitoramento dos resultados.

Finalmente, cabe ressaltar que o propósito do projeto foi alcançado, incluindo a transferência de conhecimento, que assegura a continuidade do caráter participativo na definição dos elementos estratégicos do MEC, a ser conduzida por sua Secretaria Executiva, que protagonizou papel fundamental ao longo de todo o projeto.



artigo

MAPEANDO OS FLUXOS DE TRABALHO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

JOSÉ BENTO AMARAL



José Bento Amaral

COORDENADOR DA
FGV PROJETOS

JOSÉ BENTO AMARAL

Graduado em engenharia civil pela Faculdade de Engenharia de São José dos Campos, possui mestrado em engenharia aeronáutica e mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e doutorado em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente, é professor do Departamento de Administração da Produção e Operações da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e coordenador da FGV Projetos.

Holds a degree in Civil Engineering from São José dos Campos Engineering School, a master's in Aeronautical and Mechanical Engineering from the Brazilian Air Force Technology Institute (ITA) and a doctorate in Social Sciences from São Paulo Catholic University (PUC-SP). He is currently professor of the São Paulo Department of Production and Operations Administration at the São Paulo School of Business Administration of FGV Foundation (EAESP/FGV) and coordinator for FGV Projects.

RESUMO

Em seu artigo, José Bento Amaral revela algumas curiosidades sobre o projeto de Melhoria do Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ele afirma que, nesse caso específico, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) precisou desenvolver uma metodologia especial e contou, durante todo o processo, com a cooperação das áreas responsáveis pelas ações, da estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). E se, por um lado, não foi fácil coincidir todas essas agendas, foi justamente por causa dessa participação que a FGV conseguiu montar um mapa de relacionamento e identificar uma sobrecarga operacional em setores estratégicos. José Bento cita a importância da criação do Núcleo de Integração dos Programas do Governo (NIP), para gerenciar recursos e eliminar desperdício ou duplicidade de esforço.

SUMMARY

José Bento Amaral reveals some curious aspects about the project on Improved Monitoring of the Education Development Plan (PDE). He says that, in this specific case, FGV Foundation needed to develop a special methodology and relied throughout the process on the cooperation of the areas responsible for the actions of the organizational structure of the Ministry of Education (MEC) and of the National Education Development Fund (FNDE). And if, on one hand, it was not easy to combine all these agendas, it was precisely because of this participation that FGV Foundation successfully completed a relationship map and identified an operational overload in strategic sectors. José Bento mentions the importance of creating the government's Program Integration Nucleus (NIP) to manage resources and eliminate waste or duplicating efforts.

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) contribuiu para a melhoria do monitoramento das ações estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O projeto consistiu em diversas ações e atividades voltadas para o aperfeiçoamento da gestão pública no âmbito da educação. Um dos produtos do projeto teve o objetivo de apresentar o mapeamento e as redefinições dos fluxos de trabalho que envolvem as ações estratégicas do PDE e seus indicadores de processos, perfil de força de trabalho alocado e problemas de estrutura organizacional. Depois de feita essa análise crítica, foram sugeridas recomendações de melhoria na execução.

Apesar de existirem várias metodologias de mapeamento de processos de trabalho, no caso do PDE, em que as ações permeiam a estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC), fez-se necessário desenvolver uma metodologia específica, o que exigiu um tempo maior. O novo método, dividido em cinco fases, é, basicamente, uma derivação do clássico mapeamento de processo pelo *Business Process Management Note* (BPMN), conciliado à prática de gestão de projetos do Project Management Institute (PMI).

Segundo a estrutura lógica desse processo, primeiramente foi realizado o levantamento para compreender o que era a ação estratégica, quem era o responsável dentro do MEC, o que contemplava e quais eram seus desafios e objetivos.

Na segunda fase, foram feitas reuniões com o responsável por cada ação, para criar um esboço do fluxo de trabalho, ou seja, era preciso identificar os atores que participavam da execução no MEC e quais as dificuldades existentes. Depois, foi feita uma análise dessa reunião e era proposto um desenho do fluxo. O segundo encontro de levantamento aconteceu na quarta fase do projeto com a presença de todos os envolvidos na ação, não apenas aqueles da área responsável, mas também os da estrutura organizacional do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa cooperação foi importante para criar uma visão sistêmica, porque as ações não estão alocadas apenas em uma diretoria ou secretaria do MEC, mas permeiam a estrutura como um todo. Por fim, a consolidação do levantamento e a proposta de melhoria vieram na quinta fase.

Essa metodologia foi testada em dois pilotos e depois aplicada, ao longo de um ano, nas 40 ações estratégicas para as diversas secretarias do MEC. Foram identificados o objetivo de cada ação; a unidade responsável e as de interface externa e interna do MEC; a estrutura organizacional alocada; o perfil qualitativo e quantitativo do pessoal; os fatores de sucesso e os riscos; o fluxo de trabalho atual; e os pontos de controle. No caso do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), por exemplo, que é uma das ações estratégicas, a gráfica foi apontada como um fator crítico.

Além do desenvolvimento de uma metodologia, o que levou cerca de dois a três meses, o maior desafio da FGV foi conciliar as agendas. Se para cada ação eram feitas duas reuniões, foram aproximadamente 80 encontros envolvendo mais de 160 pessoas no MEC. Hoje o MEC possui o mapeamento dessas 40 ações e o registro de todos aqueles aspectos já elencados.

Como um dos objetivos era envolver os atores em cada ação estratégica, foi possível criar um mapa de relacionamento e foi possível perceber que havia um nível de complexidade maior do que se imaginava. Nesse momento, foi possível entender como o MEC consegue fazer todas essas ações em um país imenso como o Brasil e com poucos recursos humanos, e, justamente por isso, a Secretaria Executiva apresentava um perfil muito operacional e pouco estratégico.

O mapa de relacionamento passava pela área de operação da diretoria, pelos coordenadores dos programas, pelos secretários e terminava no gabinete do secretário executivo, chegando quase até ao do ministro. Esse fluxo era longo, pois era necessário planejar, propor uma política pública, cuidar da alocação de pessoas dentro de um programa etc. Percebeu-se a necessidade de diminuir a carga de trabalho operacional do gabinete do secretário executivo, para que ele pudesse, enfim, definir as estratégias nas políticas públicas e enxergá-las a partir de novas perspectivas.

Algumas propostas foram encaminhadas para o aperfeiçoamento de cada uma das ações, mas ainda parecia pouco para a complexidade do MEC. Por isso, a solução indicada foi a criação do Núcleo de Integração dos Programas do Governo (NIP), que foi

apresentado ao secretário executivo e ao ministro Fernando Haddad. O Ministério aprovou. Com isso, foi possível reduzir a carga de operações que estava sob a responsabilidade da Secretaria Executiva, criando macroprocessos de inteligência e planejamento.

Em seguida, foi realizado um trabalho de acompanhamento das melhorias pontuais que haviam ou não sido implementadas. Em relação às pessoas envolvidas no projeto, foi possível notar um aumento da satisfação e uma disseminação do conhecimento sistêmico, o que é uma melhora tácita. De modo geral, o Governo Federal, esfera em que o regime de contratação é menos independente, apresenta maior resistência na mobilização de pessoas em relação, por exemplo, a uma empresa privada. Nesse contexto, acredito que a FGV pôde contribuir não apenas com o mapeamento dos fluxos e das ações estratégicas, mas também com a ampliação da visão sobre o pessoal e a implantação das melhorias propostas.

O MEC é um ministério complexo que lida com prefeituras do tamanho da de São Paulo e, também, de cidades pequenas, com mil habitantes, que não têm nem um secretário de educação. Os recursos existem, porém é preciso pensar estrategicamente em como adquirir um ônibus, como colocar uma criança na escola, como fazer uma reforma universitária ou como expandir a universidade.

Atualmente, com o NIP, esta realidade se tornou possível; o secretário executivo ou o ministro, com o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e

Controle (Simec), consegue gerenciar esses recursos lá na ponta, eliminando desperdício ou duplicidade de esforço.

Também foram sugeridos indicadores das ações e o resultado está no Simec. Através dele, por exemplo, é possível acompanhar quantos ônibus escolares foram entregues em um determinado período. Se, em 2009, o objetivo era ter mil ônibus no Brasil, quantos foram entregues? Esse resultado está no Simec. A proposta da FGV era obter a eficiência do recurso para realizar essa ação.

Por fim, cabe ressaltar que a educação básica no Brasil é muito abrangente e que o Simec traduz a ideia da integração. As secretarias, atores externos, prefeituras, escolas e institutos estão envolvidos. Quem autoriza o ônibus, por exemplo, é o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); nós não temos nem noção de quantos atores fazem parte dessa cadeia de processos. Por isso, não basta ter só dinheiro. Para se ter alunos, é preciso ter sala de aula, equipamentos e professor; para se ter professor, é preciso 4 ou 5 anos de formação. Há essa dificuldade no MEC, pois tudo tem um ciclo de 4 ou 8 anos. Os investimentos na Educação exigem uma estratégia de longo prazo. Portanto, a função do NIP é justamente aplacar essas dificuldades e contribuir para que as resoluções do MEC estejam cada vez mais alinhadas às demandas da sociedade.



artigo

MELHORIA DO MONITORAMENTO DAS AÇÕES DO PDE: GESTÃO POR INDICADORES E UTILIZAÇÃO DE TI

MARCOS VILLAS



Marcos Villas

ESPECIALISTA DA
FGV PROJETOS

MARCOS VILLAS

Mestre e doutor em administração pelo Instituto de Administração e Gerência (IAG) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mestre em computação pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Atualmente, é professor do Departamento de Informática da PUC-Rio e especialista da FGV Projetos.

Holds a master's and a doctorate degree in Administration from the Institute of Administration and Management (IAG) at Rio de Janeiro Catholic University (PUC-Rio), and a master's in Computer Science from the Coordination of Post-graduate Engineering Programs at the Federal University of Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). He is currently professor of the Information Technology Department of PUC-Rio and a specialist for FGV Projects.

RESUMO

Nesse artigo, Villas explica, didaticamente, o papel das ferramentas de Tecnologia de Informação (TI) no acompanhamento de políticas públicas e processos organizacionais. Pela experiência da FGV Projetos junto ao Ministério da Educação (MEC), com o projeto de Melhoria do Monitoramento das Ações Estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o professor revela a importância de uma metodologia que permita coletar e apresentar adequadamente os indicadores, peças-chave na visualização da situação das atividades em desenvolvimento. O detalhamento de como funciona o painel estratégico mostra a complexidade das atividades e a precisão de suas mensurações.

SUMMARY

In this article, Marcos Villas teaches the role of information technology (IT) tools in the follow-up of public policies and organizational processes. Through the experience of FGV Projects in the Ministry of Education (MEC), with the project for Improved Monitoring of Strategic Actions in the Education Development Plan (PDE), the professor shows the importance of a methodology to help collect and properly present the indicators, key items in visualizing the status of the activities in progress. The details of how the strategic panel functions show how complex the activities are and the accuracy of their measurement.

Os monitoramentos sobre a execução de políticas públicas e de atividades organizacionais têm algo em comum: sua eficiência e eficácia podem e devem ser mensuradas por meio de indicadores. O registro periódico e tempestivo de dados e informações permite o acompanhamento da execução e do impacto de programas, ações, processos e projetos, mas há vários desafios que precisam ser superados para uma correta utilização desses indicadores, sendo que o primeiro deles, e talvez o mais importante, é uma definição. Nesse momento, é preciso resolver questões como quais indicadores devem ser registrados, como eles serão utilizados para tomada de decisão e quais dimensões ou aspectos do objeto de monitoramento serão representados.

Os demais desafios, relativos às atividades de implantação, abordam aspectos como a coleta e o tratamento de dados básicos e a apresentação/disseminação de indicadores. Modernamente, a Tecnologia da Informação (TI) tem um papel fundamental na facilitação e automação da abordagem desses aspectos. O uso de TI agiliza e traz qualidade para a coleta e tratamento de dados, em especial quando as fontes são bases digitalizadas ou sistemas de informação. Além disso, a apresentação e a disseminação de indicadores por meio da TI padronizam os registros utilizados para tomada de decisão e tornam a sua difusão mais ampla e controlada.

Este artigo busca mostrar como foi concebida a utilização de indicadores para o projeto de Melhoria do Monitoramento das Ações Estratégicas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), realizado pela FGV Projetos para o Ministério da Educação (MEC).

Um dos principais objetivos do trabalho era a criação de um novo modelo de monitoramento, com base no uso de conceitos de planejamento e acompanhamento de atividades estratégicas e operacionais, de modo a esclarecer tanto a estratégia para o PDE quanto os fluxos de trabalho de suporte à sua realização, além de capacitar o corpo gerencial e técnico do MEC para compreender, aprimorar a técnica e evoluir com o modelo proposto.

Esse modelo apresenta, portanto, clareza dos objetivos estratégicos – materializados nos mapas de valor –, transparência dos processos

de trabalho – obtida pelo seu mapeamento – e melhoria e uso de indicadores para monitoramento e acompanhamento.

Para cada objetivo estratégico, foram definidos indicadores que pudessem expressar seu desempenho, e, para cada ação estratégica, havia um fluxo de trabalho mapeado propondo um reduzido conjunto de indicadores de conformidade, de qualidade, de retrabalho e de tempo, para um acompanhamento gerencial das ações estratégicas do PDE. Entretanto, todos só terão utilidade se puderem ser coletados e apresentados adequadamente.

Desta forma, sistemas de informação para coleta, tratamento, apresentação e disseminação de indicadores, denominados “painéis”, são fundamentais. Na realidade, a parte “painel” se refere apenas à apresentação dos indicadores e não é exagerado afirmar que ela é apenas a ponta de um *iceberg* muito mais complexo e abrangente.

O estabelecimento de fluxos contínuos de dados entre sistemas de informação requer a definição e a implementação de uma interface automática e dinâmica, que, muitas vezes, precisa ser programada caso a caso. Há, também, situações em que os dados básicos para cálculo de um indicador não têm como origem um sistema de informação e, nesse caso, precisam ser informados diretamente ao painel. Estes não são problemas simples, especialmente em uma organização do porte do MEC.

A partir de 2009, a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC construiu e implantou o Painel de Controle do MEC, que permite a visualização de indicadores por meio de vários “agrupadores” (municípios, escolas, hospitais, secretarias), por eixo do PDE (educação básica, superior, profissional e tecnológica e alfabetização de jovens e adultos) e suas respectivas ações estratégicas.

Para complementar as funcionalidades do painel de controle, foi usado o painel estratégico – um dos principais instrumentos de apoio ao modelo proposto pela FGV ao MEC –, que permite a visualização de conjuntos de indicadores por meio de Mapas Estratégicos e de Fluxos de Trabalho, oferecendo aos gestores das ações do PDE suporte

no acompanhamento e monitoramento dos objetivos estratégicos e dos pontos de controle, em comparação com as suas metas.

Apenas para esclarecer, os mapas estratégicos são compostos por objetivos, dispostos em perspectivas e, eventualmente, em temas. Cada um desses objetivos está relacionado a um conjunto de indicadores escolhidos para representar seu desempenho, e os fluxos de trabalho, por sua vez, são compostos por atividades relacionadas a um conjunto de indicadores que medem seu desempenho, as quais são apresentadas em uma sequência cronológica e por ator (quem executa a atividade).

Cabe ao Painel de Controle do MEC coletar, tratar e calcular indicadores. Há, portanto, a utilização de funcionalidades existentes e forte integração; todos os indicadores apresentados pelo Painel Estratégico estão, necessariamente, definidos no Painel de Controle e são por ele tratados.

A situação dos objetivos de um mapa estratégico é apresentada segundo uma codificação por cores. Os vermelhos são aqueles considerados críticos, porque, por exemplo, têm um ou mais indicadores com valores distantes da meta definida. Já os objetivos apresentados com a cor verde são os classificados como estáveis, pois todos os seus indicadores estão próximos de suas respectivas metas. Casos intermediários são pintados de amarelo e destacam objetivos estratégicos que merecem atenção, mas que ainda não foram considerados críticos. Essa organização foi criada para capturar a atenção dos gestores que utilizam este painel de forma regular e para apontar para a necessidade de ações de correção de curso.



O comportamento da apresentação de um fluxo de trabalho é análogo ao da apresentação de um mapa estratégico. No primeiro, as atividades (pontos de controle) estão relacionadas a indicadores e é a situação destes que determina a situação (*status*) da respectiva atividade. Em complementação a essas informações, o Painel Estratégico permite a visualização detalhada do fluxo de trabalho, na notação utilizada para o seu mapeamento e disponibilizada em arquivos no formato PDF.

Além disso, o painel permite uma navegação integrada entre dados de mapas e de fluxos. Um objetivo estratégico pode estar relacionado a uma ou mais ações estratégicas do PDE e, por sua vez, cada uma destas ações tem um fluxo de trabalho.

Há duas formas de se iniciar a utilização do Painel Estratégico: escolhendo um mapa estratégico ou uma ação do PDE e seu respectivo fluxo de trabalho. Em qualquer um dos casos, o painel permite que os indicadores relacionados a cada objetivo estratégico ou ponto de controle sejam apresentados. Assim, de cada indicador, podem ser mostradas a sua ficha técnica (cadastro) e a sua série histórica.

O Painel Estratégico foi concebido para ser utilizado pelos técnicos e gestores do MEC envolvidos no monitoramento e acompanhamento das ações estratégicas do PDE. As equipes responsáveis pela gestão dessas ações tendem a ser os principais usuários dos fluxos de trabalho, enquanto os envolvidos na gestão estratégica do MEC tendem a utilizar mais os mapas estratégicos. Vale ressaltar que o escopo de quem de fato usa esses instrumentos é potencialmente mais amplo, pois eles são poderosas ferramentas de comunicação da estratégia do MEC e dos fluxos de trabalho definidos para cada ação estratégica do PDE.

Entre as várias alternativas possíveis para implementação desse Painel Estratégico, foi decidido, em comum acordo entre o MEC e a FGV, que este seria construído pelo próprio MEC e integrado ao Painel de Controle já existente. Os principais motivos que levaram a essa decisão foram: (i) a relativa simplicidade do painel proposto, em termos funcionais e de representação

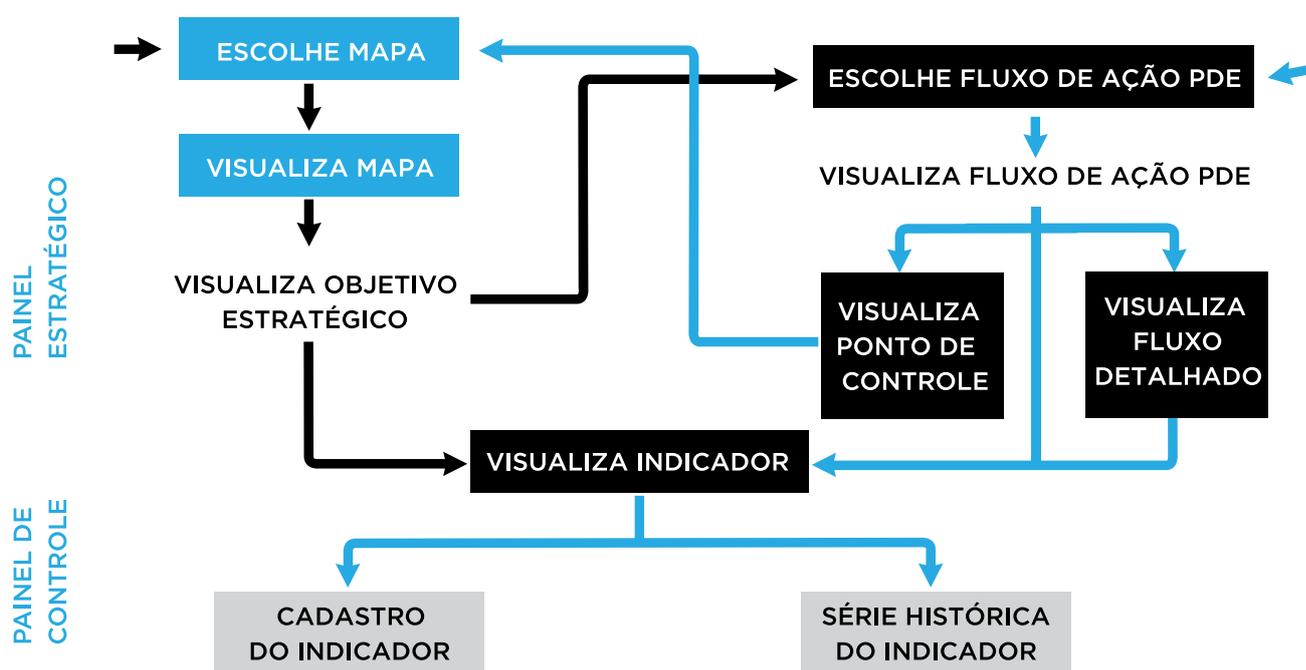
de dados; (ii) a capacidade técnica do MEC para o desenvolvimento dessa ferramenta; e (iii) a necessidade de integração entre os painéis.

Com o objetivo de facilitar e agilizar a sua implementação definitiva, a FGV desenvolveu um protótipo do Painel Estratégico usando a mesma tecnologia do Painel de Controle do MEC criado pela DTI. Esse protótipo complementou uma especificação técnica detalhada do Painel Estratégico, produzida de acordo com requisitos apresentados pelo MEC, com as descrições detalhadas do modelo de dados (tabelas e seus atributos) e das funcionalidades de consulta (descrição dos seus objetos e respectivo comportamento para cada tela do protótipo), o *wireframe* e as principais características para as funcionalidades de atualização e, por fim, os detalhes da integração com o Painel de Controle do MEC e das transformações de dados necessárias para a definição do *status* de um indicador e da tendência de sua respectiva série histórica.

À luz de tudo o que foi dito até aqui, percebe-se que o Painel Estratégico é uma ferramenta de TI que permite visualizar, por meio da situação dos seus respectivos indicadores, a situação de implantação dos objetivos de determinados mapas estratégicos. No MEC, o monitoramento do PDE é complementado pelo rastreamento dos pontos de controle vinculados aos fluxos de trabalho dessas ações, sendo que a padronização de linguagem para todos esses indicadores melhora a comunicação e o entendimento entre os gestores envolvidos.

Quando estiver totalmente construído e implantado pelo MEC e os usuários estiverem capacitados para usá-lo, o Painel Estratégico será um dos principais instrumentos para o monitoramento e acompanhamento das ações estratégicas do PDE.

INTERATIVIDADE DO PAINEL ESTRATÉGICO



Elaboração: FGV Projetos

artigo

**COMPRAS NA GESTÃO
GOVERNAMENTAL:
A EXPERIÊNCIA DA
EDUCAÇÃO**

JOSÉ CARLOS FREITAS E DANIEL BALABAN

José Carlos Freitas

PRESIDENTE DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)



Daniel Balaban

DIRETOR DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DA ONU E EX-PRESIDENTE DO FNDE



JOSÉ CARLOS FREITAS

Graduado em administração pela Universidade de Brasília (UnB), possui pós-graduação em administração financeira pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Atualmente, é presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), onde, desde 1988, vem atuando em diversas áreas e desempenhando inúmeras funções técnicas e gerenciais.

Has a degree in Administration from Brasilia University (UnB) and a post-graduation degree in financial administration from FGV Foundation (FGV). He is currently president of the National Education Development Fund (FNDE) where he has been since 1988, working in various areas and performing numerous technical and managerial roles.

DANIEL BALABAN

Graduado em economia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), com mestrado em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e MBA em finanças pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), Balaban possui especialização em orçamento público pela Escola de Pós-Graduação em economia da Fundação Getulio Vargas (EPGE/FGV) e em política fiscal pela Universidade de Tóquio, Japão. Foi presidente do Conselho Fiscal do Banespa Arrendamento Mercantil, conselheiro fiscal do Banco do Brasil Turismo (BBTur) e consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além de ter atuado como assessor econômico do secretário do Tesouro Nacional e coordenador da Coordenação de Estudos Econômico-Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. Foi presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), analista de finanças do Ministério da Fazenda e atualmente é diretor do Programa Mundial de Alimentos da ONU.

Has a degree in Economics from the University of Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), a master's in International Relations from Brasilia University (UnB) and MBA in Finance from the Brazilian Capital Market Institute (Ibmec). He specialized in Public Budget at the Rio de Janeiro School of Economics of FGV Foundation (EPGE/FGV) and in Tax Policy at Tokyo University, Japan. He was president of the Statutory Audit Committee of Banespa Arrendamento Mercantil, tax advisor to the Bank of Brazil Tourism (BBTur) and consultant to the UN Development Program (UNDP). Balaban was also economic advisor to the Secretary of the National Treasury and coordinator of Economic-Tax Studies of the National Treasury Department. He was president of the National Education Development Fund (FNDE), finance analyst for the Brazilian Ministry of Finance and he is currently director of the ONU's World Food Program (WFP).

60 RESUMO

O presidente e o ex-presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) descrevem alguns programas do Ministério da Educação (MEC) que contribuem para uma gestão eficiente e transparente no processo de compras. Neste artigo, José Carlos Freitas e Daniel Balaban destacam algumas iniciativas bem sucedidas na educação como o Pregão Eletrônico, o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), o Programa de Alimentação Escolar e o do Livro Didático, mostrando que o Brasil, hoje, é exemplo para outros países em relação às políticas públicas adotadas. Apresentam ainda o papel que o FNDE desempenha para a saúde financeira dos estados e municípios no Brasil.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executa diversos programas e conta com uma verba de aproximadamente R\$ 25 bilhões para esta gestão. O orçamento praticamente quadruplicou nos últimos anos, pois o FNDE demonstrou que tinha capacidade de execução. Como consequência, surgiram mais programas e, com eles, mais recursos para desenvolver novos projetos. Hoje são contemplados programas e recursos voltados para alimentação e transporte escolar, construção de escolas, produção e distribuição de livro didático, promoção de bolsas de estudo e de capacitação, e até programas como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

O FNDE funciona como uma autarquia e vem adquirindo, ao longo do tempo, uma importância grande para a execução dos programas de Educação no Brasil. Atualmente, pode-se dizer que nenhum programa é efetivamente implantado se não houver a participação do Fundo. Por isso é fundamental que o FNDE esteja bem estruturado, com um efetivo de servidores entusiasmados. Depende disso o sucesso, ou o fracasso, das várias políticas educacionais brasileiras.

Definitivamente, com toda essa gama de ações, monitorar é imprescindível. Um exemplo interessante é o das enchentes que aconteceram nos estados de Alagoas e Pernambuco recentemente. O Presidente da República logo formou uma comissão

SUMMARY

The president and the former president of the National Education Development Fund (FNDE) describe some of the Ministry of Education (MEC) programs that contribute to an efficient and transparent administration in the procurement process. In this article, José Carlos Freitas and Daniel Balaban highlight some successful educational projects, such as the Electronic Auction, the Integrated Monitoring, Executive and Control System (SIMEC), the School Meals Program and Textbook, showing that Brazil today is a benchmark for other countries with regard to its adopted public policies. They also address the role that FNDE plays in the financial health of the state and local governments in Brazil.

para ajudar os municípios atingidos e o FNDE também participou. Foram realizadas reuniões com os dois governadores e sobrevoadas as regiões para que se desenvolvesse um projeto de reconstrução daquelas escolas. No entanto, a ideia não era apenas construir de novo, mas mudar totalmente o conceito. Até porque os prédios estavam no nível do rio e, se acontecesse uma nova enchente, tudo viria abaixo novamente. As equipes do MEC e FNDE identificaram os melhores terrenos, realizaram a licitação e ajudaram no processo de compras.

Neste sentido, é importante destacar que atualmente as escolas servem como catalisadores da sociedade. Antigamente, o centro de um município ou de uma vila, era a igreja. Hoje, é o colégio. Ele é o centro que serve como abrigo em caso de catástrofes e outros possíveis problemas que podem surgir. Por isso, o FNDE quer que a escola funcione não apenas para aulas. Deve também funcionar como centro de lazer nos finais de semana, sediando campeonatos escolares, jogos, oficinas, cursos e todas as atividades que a própria sociedade demanda. É preciso que a comunidade veja a escola como parte integrante do seu dia a dia, participando do controle social das verbas. Caso os recursos não estejam sendo bem aplicados, a comunidade deve se sentir no dever e no direito de denunciar. É fundamental que a sociedade civil participe mais desse monitoramento, atuando em conjunto com o governo.

Mas esse é um trabalho que vem sendo feito paulatinamente.

o FNDE, sem dúvida, está num patamar melhor, mas ainda é preciso progredir. Na primeira vez em que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi até lá foi verificada a necessidade de um plano de carreira. Atualmente isso já existe, embora a carreira ainda precise ser mais bem remunerada. São passos que vêm sendo dados.

O prédio onde está alocado o Fundo está sendo reformado e, em breve, será um dos mais modernos de Brasília. Isso faz parte de um trabalho de fortalecimento institucional que, independente de quais sejam os próximos presidentes, continuará acontecendo.

RECURSOS DA EDUCAÇÃO

Os estados e municípios possuem diversas fontes de recursos que podem financiar a aquisição de equipamentos dos sistemas educacionais. É possível se beneficiar de um convênio com o FNDE, por meio de repasse de recursos voluntário para uma determinada ação. Uma segunda opção é a utilização do próprio recurso que cada município possui com a arrecadação do tributo utilizado para a educação. Ainda existe uma terceira opção: a emenda parlamentar, em que o município pode apresentar suas demandas e necessidades durante a execução do orçamento.

O FNDE, como um órgão técnico, repassa os recursos para municípios, estados e escolas, e monitora a aplicação desses recursos até que isso se reflita na satisfação da população. É necessário verificar se o gestor municipal ou estadual está realizando seu trabalho de maneira eficiente, de acordo com as normas, e verificar também se aqueles recursos foram transformados em benefício para a sociedade. No que concerne à educação, talvez esse monitoramento seja o maior desafio.

Durante muitos anos, a área social foi vista como um espaço no qual não se via o retorno do que era investido, pois de fato os recursos não

se transformavam em resultados concretos. A corrupção não é endêmica, mas quanto mais intermediários existem, mais complicado o processo fica. Por isso, era preciso eliminar entraves para que os recursos não passassem por tantos gestores e, assim, aperfeiçoar os processos. Chegou-se, então, à conclusão de que, ao invés de se entregar recursos financeiros diretamente, era possível entregar o próprio produto demandado. Assim, começaram os registros de pregões nacionais, por exemplo.

O MEC também se associou a institutos de pesquisa relacionados à qualidade como a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para delinear as características técnicas dos produtos. O veículo escolar, por exemplo, que é típico no Brasil, passou por um processo de análise sobre diversos aspectos, como a necessidade de ter um chassi mais elevado, pneus mais robustos, um GPS para controle da rota do veículo e de velocidade, entre outros.

Com isso, começamos a compreender a necessidade de fazer um estudo de mercado sobre cada um dos produtos solicitados. E alguns requisitos fundamentais foram estabelecidos para a contratação de um fornecedor. Além da credibilidade, a empresa deve ser isenta, ou seja, estar fora do mercado em que o MEC está inserido. E, sem dúvida, é preciso confiar neste fornecedor, pois há informações que serão sigilosas e formarão a estratégia de compra do Ministério. Nossa expectativa é que os profissionais dessa empresa tenham capacidade de estudar o mercado para que possamos conhecê-lo sem nos expor. A FGV foi contratada por obter todas estas características e pela sua história e tradição.

UM MODELO EFICIENTE DE COMPRAS

O MEC adotou um novo modelo de compras para a efetividade de suas obrigações. O modelo consiste na adesão dos estados e municípios a um registro de preço nacional, podendo utilizar quaisquer recursos, conforme mencionado anteriormente.

62 Para que a compra possa ser feita, o protótipo do produto é avaliado, e, caso seja aprovado, passa a fazer parte da matriz de referência.

O Governo Federal centraliza essas aquisições em um único processo, realizando a maioria das compras, e acaba gerando para os municípios e estados um ganho de escala muito grande. Vale ressaltar que o FNDE não compra um item sequer. Ele disponibiliza a compra para estados e municípios e outras instituições dos sistemas educacionais que tenham interesse.

Em seguida é feito um acompanhamento para a manutenção da qualidade ao longo de todo processo. Este procedimento vale para a aquisição de mobiliários, uniformes escolares, computadores, laptops, ônibus, bicicletas, capacetes etc. Podemos citar ainda a compra de barcos, feita em parceria com a Marinha do Brasil, como também de caminhões itinerantes, com gabinetes odontológicos, oftalmológicos e laboratórios que circulam pelos municípios entre outros diversos produtos.

Este modelo está sendo muito eficiente e vem ganhando maturidade desde sua criação em 2008. À medida que o processo é centralizado e cria-se uma rede de certificações de conformidade, a garantia de qualidade, bom preço e transparência

é muito maior. Consequentemente gera-se um ambiente mais competitivo, aumentando o nível dos produtos oferecidos. Além disso, há inúmeras exigências legais e etapas processuais que são agilizadas pela adesão ao registro de preço. O que poderia levar oito meses, atualmente é feito em três, quatro ou cinco dias, no máximo. Assim, desonera-se um custo administrativo severo.

O MEC ainda tem a responsabilidade de fazer a gestão de 47 hospitais universitários e, como na gestão de qualquer hospital, existe uma carga muito grande de suprimentos e de equipamentos como medicamentos, equipamentos cirúrgicos e de uso médico, tomógrafos, mamógrafos, raio-x portáteis, raio-x fixos, etc. Nosso trabalho novamente é definir as características desse produto adotando o modelo estabelecido. Em uma aquisição de cerca de R\$ 480 milhões, que envolve o procedimento de sete a oito pregões eletrônicos e registro de preço nacional, nós fizemos uma economia real de algo em torno de R\$ 160 milhões.

Esta entrada do Ministério no processo de compra agrega a qualidade e estabelece um determinado patamar que todos os demais atores do mercado desejam atingir. Se antes um determinado município não conseguia finalizar o seu processo na compra de um mobiliário, hoje, com o apoio do MEC, isso deixa de ser um problema.



CASOS DE SUCESSO: O ÔNIBUS E O MOBILIÁRIO ESCOLAR

Um caso de sucesso foi a compra de ônibus escolares. O governo disponibiliza a compra de 5.000 ônibus. Se um município precisa de apenas 23 transportes, ele irá adquiri-los a um registro de preço que tem o benefício da escala equivalente aos 5.000 negociados pelo governo. Ou seja, o valor será muito menor. Jamais um município poderia ter um preço de compra para 23 ônibus como àquele para os 5.000.

Antes dos pregões, fazia-se um convênio, mandava-se o dinheiro para cada município, para que eles fizessem uma licitação e comprassem os veículos. Muitas vezes, porém, os responsáveis compravam um ônibus de segunda mão, caindo aos pedaços, superfaturado, ou não compravam nada. No fim das contas, literalmente, não apenas por má vontade, mas também por falta de conhecimento, os recursos não eram bem utilizados. Isso também aconteceu muito na área de saúde, com as ambulâncias.

Assim, percebeu-se que seria melhor criar um padrão de ônibus, junto ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e pesquisadores da Universidade de

Brasília (UnB), que conhecem o transporte público específico para crianças. O ônibus tem tração nas quatro rodas, GPS, cinto de segurança, altura ideal, janela que não abre, dispositivo que impede o carro de andar com a porta aberta, pneu especial para rodar em área rural etc.

Na verdade, tudo o que é feito é baseado em estudos de especialistas. A FGV, por exemplo, fez as pesquisas de mercado e os cálculos para que os preços dos pregões fossem definidos. Para criar o ônibus e o mobiliário, pesquisadores, acadêmicos, além de profissionais do Denatran, do Inmetro e das empresas de ônibus que tratam de carroceria, chassi e motor, trabalharam juntos. Nessas reuniões, explicou-se que as vans não podem transportar crianças por serem monoblocos, não possuem eixo, o que, no caso de uma batida frontal, viram placas, colocando em risco a vida dos passageiros.

Um ônibus desse tipo, com todos os itens de segurança, feito para andar em qualquer lugar e durar muitos anos, custa em média 120 mil reais, entregue em qualquer parte do Brasil. As vans que muitos municípios compravam custavam mais do que isso. O FNDE ganha no preço, porque tem melhores condições para negociar. Desse modo foi possível garantir o benefício para a comunidade, pois há certeza de que ela vai receber o que precisa.



Se a demanda for por computadores, também ha um pregão de laboratório de informática; o município informa quais são as escolas carentes e a empresa vencedora faz a instalação no lugar. O pagamento só é feito quando o diretor atesta que tudo está funcionando.

Hoje, essa política existe não apenas para a educação básica, mas também para o ensino superior. São feitos pregões para medicamentos para as escolas e para os hospitais das universidades públicas brasileiras; já houve casos de dois hospitais universitários próximos pagarem valores muito discrepantes para o mesmo mercúrio, por exemplo. Atualmente, tudo é centralizado. O pregão é feito, com o registro de preço de todos esses medicamentos, e o vencedor da concorrência só entrega o produto para o hospital.

Não é mais preciso fazer licitação. Ninguém mais perde tempo fazendo edital, que é algo complexo e que, geralmente, fica paralisado na justiça. É preferível passar por isso apenas uma vez, no Governo Federal.

Dessa forma, o ganho de efetividade é imenso em qualquer trabalho. Para completar, o MEC tem o controle de tudo isso. Porque quando o produto é entregue, a empresa entrega a nota. Rastrear o dinheiro, antigamente, era muito mais complexo. Outro caso é o do mobiliário escolar. O mobiliário antigo, feito de madeira, custava uma fortuna para os municípios. Os especialistas do Inmetro foram chamados mais uma vez e foi criado o “conjunto aluno”, que leva em consideração as diferentes

alturas das crianças e as necessidades de ajustes ao longo do tempo. Realizou-se um pregão nacional, dividido por regiões, e ganharam empresas de todos os lugares, porque também é importante que as firmas locais participem. Porém, todos os mobiliários são iguais! E o mais notável é que cada “conjunto aluno” custa menos da metade do que se pagava antes. Além disso, é feito com material sustentável e possui uma qualidade excelente.

Imaginemos que os 5.564 municípios brasileiros façam aquisição de mobiliário a cada três anos, pelo menos. Com este modelo de compra, temos uma economia de, pelo menos, 5.500 processos. Isso é racionalidade administrativa. Além do benefício com o ganho de escala, é possível realizar este processo de forma transparente. Com a redução de 2, 3, 5 mil processos, para apenas um, o controle de aquisição é infinitamente maior não apenas internamente, mas para os próprios órgãos de controle.

Esse tipo de trabalho tem ajudado muito as escolas a romperem e vencerem a batalha contra a burocracia. Às vezes, o prefeito ou o gestor é muito bem intencionado, mas sem *know-how*. Com isso, acaba impondo algo que não necessariamente é o melhor. É preciso conhecimento para fazer um edital, um pregão ou uma licitação; se uma palavra estiver errada, o processo todo pode ser suspenso. Assim, os prazos se perdem e nada é efetivado. Dessa forma, dribla-se a burocracia, de modo que o prefeito só precisa aderir ao pregão, especificando seu número. Ele entra no sistema,

preenche o formulário, informa o que ele quer, quanto ele quer e para onde quer enviar o material solicitado. A adesão foi muito grande. Os pregões têm sido um sucesso.

SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE (SIMEC)

Para o município continuar recebendo as parcelas do financiamento, é preciso que o responsável alimente o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec). O gestor municipal, por exemplo, tem que escanear fotos e relatórios de vistoria do engenheiro e inseri-los no sistema. Usa-se, ainda, o georreferenciamento, por meio de mapas disponibilizados pela Internet (Google Maps) para verificar se o local onde está sendo feita a construção corresponde às imagens que estão sendo enviadas. Com todas essas informações, o Governo Federal prossegue acompanhando esse desenvolvimento. Se houver dúvidas ou problemas, alguém pode ir pessoalmente ao local. Há pessoas especialmente designadas para fazer este trabalho.

Pelo Simec, é possível monitorar tudo. Se uma pessoa reclama que não escolheu certos livros didáticos, há o registro de quem fez a escolha e a que horas isso foi feito. Às vezes, o diretor da escola faz uma reunião e determina o material, mas a pessoa responsável pode entrar no sistema, escolher outro material, e depois alegar que o FNDE

mandou errado. Isso acontecia em vários lugares. Hoje, todo este processo é monitorado. É preciso constantemente dar satisfações à sociedade e aos diversos órgãos de controle, pois faz parte do processo democrático.

Como segurança é fundamental, as vans foram proibidas. Aliás, essa é uma das principais qualidades de um gestor: ele tem que ter consciência de não serem especialistas em todas as áreas com as quais trabalham, de modo que precisam ouvi-los. Nas audiências públicas que são realizadas para todos os projetos, aprende-se muito. Sempre tem alguém que avisa que determinado pneu não serve para certos tipos de terreno, porque derrapa, ou que um ônibus de grande porte precisa de tração nas quatro rodas por variados motivos. Cada um tem um conhecimento específico que só agrega. Eles sabem, por exemplo, que se um item que não é produzido no Brasil for pedido, o produto final ficará 30% mais caro. O papel do Fundo e do MEC é reunir, escutar, aprender e materializar a ideia.

O grande segredo é nunca achar que a perfeição foi atingida, mesmo que alguns projetos, como é o caso do programa de alimentação escolar brasileiro, sirvam de exemplo por todos os organismos das Nações Unidas. Hoje, o FNDE trabalha com vários países, os ajudando na implantação desse programa. Há, inclusive, uma fila de espera. Os primeiros foram os países de língua portuguesa, francesa e inglesa, que veem o Brasil como um modelo. O programa brasileiro é nacional, universal, de Direito Humano, e faz

com que 30% do recurso repassado seja comprado do pequeno agricultor familiar. Dessa forma, o permaneça na região, dinamizando sua economia. Quem entrar em qualquer site da ONU e procurar por school feeding, lerá sobre o Brasil.

ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO

No que se refere ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sua principal função foi criar um conjunto de ações articuladas para que todos os programas da Educação Básica dialogassem entre si, funcionassem com início, meio e fim, apresentando resultado. Atualmente, todos os municípios brasileiros têm seus próprios planejamentos para desenvolver a educação da região e atingir as metas traçadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) até 2021, ou patamares cada vez mais qualificados. Os municípios e estados têm liberdade para inserir todas as demandas e necessidades neste plano. O FNDE analisa esse material, lapida eventuais excessos e oferece apoio.

Quando um determinado município declara que precisa construir escolas, o FNDE verifica a quantidade de alunos e o local das escolas. A decisão final sobre a concessão de apoio só é feita após a realização desta checagem. No passado,

não se questionava quando um prefeito pedia, por exemplo, uma escola para 500 alunos em seu município. Muitas vezes nem havia tantos alunos naquela região. Agora se avalia quantas escolas há no lugar, onde se pretende alocar uma nova escola, se há alunos suficientes, quais são as condições do local e assim por diante.

Atualmente o MEC está trabalhando de forma mais integrada. Assim, tudo o que é pensado e formulado pelas secretarias tem consonância no FNDE. Tudo é discutido e aperfeiçoado. Nada funciona 100% da primeira vez e não podemos acreditar que a atividade está finalizada. O ônibus está na sua terceira versão, e cada uma supera a anterior. Esse é o segredo da boa gestão pública: nunca se acomodar e sempre buscar o aperfeiçoamento dos processos.



artigo

ESTUDO E AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA PARA AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

FERNANDO BLUMENSCHNEIN
E RAFAEL KAUFMANN NEDAL



Fernando Blumenschein

COORDENADOR
DA FGV PROJETOS



Rafael Kaufmann Nedal

ESPECIALISTA
DA FGV PROJETOS

FERNANDO BLUMENSCHIN

Doutor e mestre em economia pela Universidade de Cornell. Foi professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA), da Universidade de São Paulo (USP) e do Curso Superior de Ciências Econômicas da Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (EBEF/FGV). Atualmente é coordenador da FGV Projetos.

Has a PhD and MSc in Economics from Cornell University. Was professor of the Economics and Administration Faculty (FEA) of São Paulo University (USP) and the Advanced Course of Economic Sciences in the Brazilian School of Economics and Finance in Getulio Vargas Foundation (EBEF/FGV). He is currently coordinator of FGV Projetos.

RAFAEL KAUFMANN NEDAL

Bacharel e mestre em matemática aplicada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente, é especialista da FGV Projetos, atuando nas áreas de modelagem computacional e apoio à tomada de decisões nos âmbitos público e privado.

Holds a degree and master's in Applied Mathematics from Rio de Janeiro Catholic University (PUC-Rio). Currently specialist of FGV Projects, working in the areas of computer modeling and decision-making support in the public and private spheres.

70 RESUMO

A FGV Projetos realizou oito estudos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que possibilitaram avaliar estratégias para compra de produtos, como bens de informática, veículos de transporte escolar, uniformes, e medicamentos para os hospitais universitários. Uma das ações do MEC nas quais o FNDE teve participação fundamental foi a instituição do registro de preços de medicamentos dos hospitais universitários federais (HUs). Sob este sistema, o FNDE foi o responsável pela coordenação do registro de preços e pela condução do pregão eletrônico.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), vem cumprindo solicitações do MEC nas aquisições de grande escala, que nos últimos anos vêm alcançando proporções significativas. Para conduzir suas licitações, é desejo do FNDE cercar-se de análises e estudos de mercado, composição de custos, fabricação, logística de distribuição, preços e demais dados que possam revelar o caminho para as pretendidas aquisições, com o objetivo de otimizar os recursos para compras de bens e serviços diversos. Neste sentido, a FGV Projetos realizou oito estudos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Estes estudos focaram em avaliar estratégias para compra de produtos, cabendo destacar os bens de informática, veículos de transporte escolar, uniformes, e medicamentos para os hospitais universitários.

Uma das ações do MEC nas quais o FNDE teve participação fundamental foi a instituição do registro de preços de medicamentos dos hospitais universitários federais (HUs). Sob este sistema, o FNDE foi o responsável pela coordenação do registro de preços e pela condução do pregão eletrônico.

Este estudo teve como objetivo analisar e propor estratégias para a realização do pregão eletrônico com registro de preços, para um conjunto de 89 medicamentos da classe dos antimicrobianos, de modo a maximizar a utilização dos recursos

SUMMARY

FGV Projects undertook eight studies for the National Education Development Fund (FNDE) to assess strategies for product procurement, such as computerware, school buses, uniforms and medications for university hospitals. One MEC action in which FNDE played a key role was the drug price records agency of federal university hospitals (HUs). In this system, FNDE was responsible for coordinating the price records and conducting the electronic auction.

públicos, ao mesmo tempo em que se minimizem quaisquer incertezas comerciais e que se atenda aos padrões técnicos determinados no edital. De modo a atender a estes objetivos, foram realizadas cinco análises, quais sejam, Análise da Definição do Produto Licitado, Análise do Mercado, Análise Teórica do Processo de Compra, Análise das Formas de Compra e Análise das Formas de Pagamento. Estas análises foram efetuadas por meio de uma revisão abrangente da literatura econômica sobre o assunto e da aquisição e consolidação de informações disponíveis publicamente e coletadas junto à indústria e a bases de dados governamentais.

Foram elaborados modelos econométricos com base em um banco de dados de 2.758 licitações dos produtos em questão, realizadas pelos HUs federais entre 2006 e 2008. Através da análise deste banco de dados e de informações coletadas junto à indústria, foram exploradas diversas outras questões referentes ao mercado, sua competitividade e dinâmica, poder de mercado dos *players*, capacidade de atender à demanda representada pela licitação em questão e diversos outros aspectos.

A partir dos modelos econométricos, foram estimados preços de referência para as quantidades demandadas de cada produto, com os respectivos intervalos de confiança a 95%. Estes preços de referência incorporam principalmente os significativos ganhos de escala que seriam

esperados em uma licitação com as dimensões em questão. Entretanto, também foram analisados quantitativamente ou qualitativamente outros fatores que podem afetar os preços finais do leilão, como a mudança de cenário macroeconômico (através de seus reflexos no câmbio e nos preços de commodities) e o nível de competitividade dos pregões. Para balizar estas análises, também foi feito uso de um banco de dados contendo resultados de licitações realizadas pela Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo. Estes dados indicam a possibilidade de se obter ganhos ainda maiores em função da escala e da competição entre fornecedores, dentre outros fatores.

Foi efetuada uma análise teórica do processo de compra, com ênfase na teoria de leilões de múltiplos objetos com sinergia, sob incertezas e riscos de conluio e cartelização. Ademais, foram realizadas análises das formas de compra e de pagamento, contemplando as diversas alternativas disponíveis quanto às suas vantagens, desvantagens e impactos sobre os possíveis resultados do leilão, tendo em vista os resultados das demais análises.

Observou-se que há duas dimensões possíveis de fracionamento do pregão, quais sejam, o fracionamento do portfólio de produtos e o fracionamento geográfico (por HU ou grupo de HUs). Delineiam-se assim, quatro possíveis tipos de formatos:

- Lote único (sem fracionamento geográfico ou por produtos): um pregão conjunto de todos os itens, para todos os HUs;
- Lote fracionado por produto ou grupo de produtos (sem fracionamento geográfico): um pregão por itens ou lote de itens, para todos os HUs;
- Lote fracionado por HU ou grupo de HUs (sem fracionamento por produtos): um pregão conjunto de todos os itens, para cada HU ou grupo de HUs;
- Lote fracionado por produto e HU: equivalente ao modelo existente atualmente.

A escolha de modelo deve ser norteada por considerações de maximização de ganhos de escala, de incentivo à competição e minimização de risco de conluio. Deve-se ainda levar em conta a presença de dois tipos de *players*, quais sejam, os laboratórios e distribuidores, sendo que estes últimos têm menor capacidade de oferecer descontos, devido à sua posição como intermediários na cadeia produtiva.

Com base nestas considerações, observou-se que o lote fracionado por produtos (um pregão por item ou lote de itens) contava com o balanço mais favorável. Consequentemente, tratou-se da questão de se tal fracionamento deveria ser total (um pregão por item) ou parcial (um pregão por lote de itens). Nota-se que isto introduz um *trade-off* entre as possíveis vantagens obtidas pelo agrupamento de mais de um bem em um lote (ganhos maiores de escala e sinergia, com aproveitamento maior



das vantagens competitivas dos laboratórios mais capacitados a fornecer tais lotes) e aquelas que podem ser reduzidas ou perdidas com este agrupamento (introdução de restrições à entrada de laboratórios, especialmente os pequenos, e redução do número de bens licitados, sendo que ambos estes fatores facilitam o conluio). Adicionalmente, o agrupamento de itens introduz dois riscos adicionais. O primeiro envolve a própria seleção dos produtos a serem agrupados, que, se executada com base em informações incompletas ou imperfeitas referentes ao portfólio e capacidade produtiva dos laboratórios, poderia gerar distorções significativas em relação ao resultado desejado. O segundo risco se refere à possibilidade de questionamento jurídico da validade da licitação, por parte de pequenos laboratórios que inevitavelmente seriam excluídos por tal desenho.

Com base nos resultados estatísticos e informações coletadas, observou-se que o risco de se facilitar o conluio (com a introdução de restrições à entrada de laboratórios e redução do número de bens licitados) seria mais forte do que os possíveis benefícios com ganhos de escala a serem obtidos pelo agrupamento. Esta observação, somada aos riscos adicionais introduzidos pelo agrupamento (a saber, o risco econômico de distorções e o risco jurídico de questionamento da licitação),

indicou que a opção mais adequada seria a de se realizar uma licitação com fracionamento total por produtos, sem agrupamento. De fato, foi esta a opção adotada pelo FNDE na realização do registro de preços, com resultados bastante favoráveis.

Pode-se caracterizar este estudo de caso como sendo de alta complexidade, em função da variedade de produtos, dispersão geográfica dos hospitais universitários e grande heterogeneidade de potenciais concorrentes. A estratégia adotada pela FGV, como em experiências anteriores e posteriores em registros de preços de bens de informática, veículos de transporte escolar, uniformes escolares e outros, envolveu a aplicação de uma metodologia estruturada, replicável e bem-fundamentada. Através da aplicação deste arcabouço metodológico, foi possível superar estes desafios e obter resultados quantitativos robustos e conclusões de política assertivas. De posse de tais subsídios, o FNDE foi capaz de alcançar seus objetivos e obter ganhos de escala significativos no registro de preços em questão, demonstrando ainda um modelo eficaz e eficiente para o planejamento e formatação de registros de preços para o setor de saúde em geral.