

UM OLHAR ESTRATÉGICO PARA A GESTÃO EDUCACIONAL: UMA ANÁLISE DOS CONTORNOS GERENCIAIS PROPOSTOS PELA REFORMA DO ESTADO

UNA MIRADA ESTRATÉGICA A LA GESTIÓN EDUCATIVA: UN ANÁLISIS DE LOS CONTORNOS DIRECTIVOS PROPUESTOS POR LA REFORMA DEL ESTADO

A STRATEGIC LOOK AT EDUCATIONAL MANAGEMENT: AN ANALYSIS OF THE MANAGERIAL CONTOURS PROPOSED BY THE STATE REFORM

Ana Paula TORRES¹

Maria Teresa Miceli KERBAUY²

RESUMO: Este artigo tem como objetivo avançar os estudos do processo de incorporação de modelos gerenciais ao setor público e sua relevância para a construção e acompanhamento do planejamento estratégico em uma autarquia federal responsável pelo financiamento de ações educacionais. O processo de reforma da administração pública brasileira fundamentou-se na busca da eficiência e da efetividade da ação estatal para o alcance de resultados, por isso introduziram-se esquemas de organização pós-burocrática e métodos de gerenciamento do setor privado para ampliar a capacidade de governança. Para atingir o objetivo proposto optou-se por utilizar o método de análise de conteúdo de Bardin (2011), para analisar o desempenho de indicadores e metas institucionais estratégicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), relativas ao financiamento de três programas educacionais. Como resultado, observou-se que as metas estabelecidas para o triênio (2013-2015) buscaram implantar uma gestão mais eficaz, com ênfase no acompanhamento das ações e no desempenho de indicadores de execução e eficácia, os quais podem contribuir para o acesso à educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Reforma do Estado. Administração gerencia. Planejamento estratégico. Governança.

RESUMEN: *Este artículo tiene como objetivo avanzar en los estudios del proceso de incorporación de modelos directivos al sector público y su relevancia para la construcción y seguimiento de la planificación estratégica en una autoridad federal responsable de la financiación de Acciones educativas. El proceso de reforma de la administración pública brasileña se basó en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la acción estatal para lograr resultados, por lo que introdujeron esquemas de organización post-burocráticos y métodos de gestión del sector ampliar la capacidad de gobernanza. Para lograr el objetivo propuesto,*

¹ Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília – DF – Brasil. Doutoranda em Educação Escolar FCLAr/Unesp. Mestre em Educação Escolar e graduada em Administração Pública. Servidora Pública na carreira de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-7420-9494>>. E-mail: anaportres@bol.com.br; ana.torres@fnde.gov.br.

² Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – São Carlos – SP – Brasil. Docente do Programa de pós-graduação em Ciências Sociais. Pós-doutora em Ciência Política pelo Instituto de Iberoamérica, da Universidade de Salamanca – Espanha. Pesquisadora produtividade do CNPq. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-0622-1512>>. E-mail: kerbauy@travelnet.com.br

optamos por utilizar el método de análisis de contenido de Bardin (2011) para analizar el desempeño de los indicadores institucionales estratégicos y los objetivos del Fondo Nacional de desarrollo (FNDE), relacionados con Financiación de tres programas educativos. Como resultado, se observó que los objetivos establecidos para el trienio (2013-2015) buscaban implementar una gestión más eficaz, con énfasis en el seguimiento de las acciones y el desempeño de los indicadores de ejecución y eficacia, que pueden contribuir al acceso a Educación.

PALABRAS CLAVE: *Educación. Reforma del estado. Administración de gestión. Planificación estratégica. Gobernanza.*

ABSTRACT: *This article aims to advance the studies of the incorporation process of managerial models to the public sector and its relevance for the construction and monitoring of strategic planning in a federal authority responsible for the financing of Educational actions. The process of reform of the Brazilian public administration was based on the pursuit of the efficiency and effectiveness of the State action to achieve results, so they introduced post-bureaucratic organization schemes and management methods of the sector To expand governance capacity. To achieve the proposed objective, we opted to use the Bardin's content analysis Method (2011) to analyze the performance of strategic institutional indicators and goals of the National Development Fund (FnDe), related to Funding of three educational programmes. As a result, it was observed that the goals established for triennium (2013-2015) sought to implement more effective management, with emphasis on monitoring the actions and performance of indicators of execution and efficacy, which can contribute to access to Education.*

KEYWORDS: *Education. Reform of the State. Management administration. Strategic planning. Governance.*

Introdução

O intenso contexto de transformações decorrentes do processo de globalização, internacionalização de capitais e desenvolvimento tecnológico, aliado ao crescimento das demandas sociais por serviços públicos de qualidade, geraram a necessidade de expansão de funções e atividades gerenciais do Estado.

Em face desse cenário dinâmico e do desencadeamento da crise do aparelho do Estado ocorrido no final dos anos 1970 e 1980, novos desafios foram apresentados aos gestores públicos como os de otimizar o uso dos recursos públicos, reduzir gastos e aumentar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Para superar tais desafios o setor público passou a incorporar técnicas e métodos utilizados pelo setor privado para assegurar maior eficiência e eficácia da gestão.

No modelo de administração pública gerencial, a estratégia deve voltar-se para a definição precisa de objetivos e metas a serem atingidos, incluindo a eficiência na alocação de recursos e a adoção de controles efetivos para aferição dos resultados. Recorre-se, então, a técnicas de planejamento por se tratar de uma das principais fases do ciclo administrativo³, aplicada à realidade das organizações.

Um dos pilares da administração pública contemporânea é a governança, atividade que visa assegurar transparência e responsabilização, além de guardar relação direta com o processo de construção de estratégias de planejamento. O processo de planejamento para ser efetivo deve considerar a participação direta e indistinta de todos os atores da organização (do nível estratégico, tático ao operacional), a fim de refletir as demandas dos diversos atores e cumprir a missão institucional.

O objetivo deste artigo é avançar no estudo do processo de incorporação de modelos gerenciais ao setor público e sua relevância para a construção e acompanhamento do planejamento estratégico no Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, o qual se insere no processo de reforma administrativa do Estado brasileiro.

O processo de reforma da administração pública fundamentou-se na busca da eficiência (por meio de mecanismos de controle de gastos) e da efetividade da ação estatal para o alcance de resultados, por isso introduziram-se esquemas de organização pós-burocrática e métodos de gerenciamento do setor privado para ampliar a capacidade de governança.

Para atingir o objetivo proposto optou-se por utilizar como método de análise de conteúdo de Bardin (2011), buscando observar a atuação do FNDE no financiamento de programas e ações educacionais, por meio da adoção da lógica do monitoramento de metas e indicadores do ciclo de gestão estratégica para os anos de 2013 a 2015.

Com referência ao corpus normativo da autarquia pesquisada foram analisados os principais instrumentos legais de constituição da organização, entre eles, a lei de criação, regimento interno, plano estratégico, portarias de definição de metas e desempenho de indicadores institucionais.

O presente artigo foi estruturado em seis seções, além desta introdução. Na primeira seção serão feitas considerações sobre a reforma do Estado no Brasil e seus antecedentes, enfatizando a presença de um modelo híbrido da administração pública brasileira. A segunda seção aborda aspectos conceituais sobre governança e como a introdução de práticas gerenciais

³ O ciclo administrativo resulta da interação constante das fases de planejamento, organização, direção e controle (BERGUE, 2007, p. 18).

e estratégicas fortalecem a busca pela eficiência no setor público. Na terceira seção são tratados aspectos relativos à implantação do planejamento estratégico no Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e como a lógica gerencial exerce influência no modelo de gestão adotado para o financiamento de programas e ações educacionais. O estudo da metodologia adotada, com a inserção de metas e de indicadores de desempenho estabelecidos pela autarquia para o triênio 2013/2015, será apresentado na seção seguinte. Por fim, será feita a análise dos dados trabalhados e o fechamento do texto será dedicado às considerações finais.

Considerações sobre a reforma do Estado no Brasil e seus antecedentes

Nesta seção, busca-se analisar os antecedentes da nova administração pública ou gerencial, a partir da apresentação de duas visões da reforma do Estado e gestão pública que se desenvolvem nos anos de 1990 no Brasil. Na literatura identificam-se alguns elementos que influenciaram tal processo: a questão das características patrimoniais e autoritárias do Estado e da administração pública no Brasil; a crise do nacional-desenvolvimentismo e ascensão do desenvolvimento dependente pautado na influência de organismos financeiros internacionais (Consenso de Washington).

Ao analisar os elementos que compõem o cenário no qual se desenvolveu a reforma dos anos 1990 resgatam-se aspectos históricos que evidenciam as dicotomias⁴ observadas para a construção da ordem pública e contribuíram para a formação da sociedade brasileira. A história do Brasil foi sendo escrita dentro de um contexto de dualidades, de dois lados ou dois polos de contradições mútuas (NUNES, 1997): desenvolvimento e subdesenvolvimento; urbano e rural; industrialização e oligarquia rural; tradição e modernidade; representação e cooptação; centralização e descentralização.

No período colonial, o Estado brasileiro se caracterizou como uma unidade política centralizada, no qual o aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierárquicas e definições de competências, pois as legislações eram constituídas por determinações e interesses particulares. A rede fiscal se confundia com a apropriação de rendas, monopólios. Os cargos políticos não eram profissionalizados e as esferas política e econômica se confundiam, transformando a busca do poder político na posse do patrimônio de grande valor ou no controle direto da riqueza.

⁴ A presença de dicotomias ou contradições de polos que se alternam e se tencionam são trazidas por Nunes (1997) na obra *A gramática Política do Brasil* e se mostram úteis para análises sobre a política e economia brasileira.

Nesse período se estabeleceu um sistema patrimonialista que converteu as posições governamentais em uma forma de ascensão ou mobilidade social, tornando a organização governamental como algo a ser explorado e não a serviço do interesse público. A tradição personalista do funcionalismo avesso à impessoalidade e ao formalismo propostos pelo sistema burocrático também foi traço marcante do período colonial (PAULA, 2005; BRESSER PEREIRA, 1998; NUNES, 1997).

A herança colonial patrimonialista e a centralização do poder tornaram-se características marcantes da administração pública brasileira e persistiram durante a República Velha (1889-1929) oligárquica, conservadora, regionalizada e clientelista. Os favorecimentos, empreguismos e repressão caracterizavam fortemente as relações políticas nesse período dominado pelo poder dos coronéis.

Para Nunes (1997), o clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no Brasil, pois se configurava como um tipo de relação social marcada pelo contato pessoal entre *patrons* (coronel, chefe de máquinas políticas locais, líderes que controlavam a máquina pública) e camponeses. A relação assimétrica (de mando e subordinação; lealdade e proteção) marcou os dualismos dos “Brasis”. Essa relação dualista perpetuou nos traços evolutivos do Estado e da administração pública inibindo a formação de identidade de interesses de ação coletiva.

Essas características, no entanto, não impediram as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público e reforma das estruturas do Estado que ocorreram na era Vargas (1930-1945). De acordo com Bresser (1996), a criação de um órgão centralizador da modernização da administração pública teve o papel crucial na busca de um Estado moderno e de uma burocracia profissionalizada.

O caráter reformista trazido com o surgimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, objetivava centralizar e reorganizar a administração pública; definir a política de pessoal e racionalizar métodos e processos em geral, aspectos estruturantes que fortaleciam o tripé da burocracia clássica⁵, ou modelo ideal weberiano. Para Nunes (1997),

⁵ A Burocracia é uma organização ou estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais. O tripé da burocracia pautava-se na formalidade, na impessoalidade e no profissionalismo.

DASP era um organismo paradoxal no qual se combinavam duas gramáticas⁶ em sua estruturação, o insulamento burocrático⁷ e o universalismo de procedimentos⁸.

O modelo burocrático proposto por Weber (1963) pautou-se no formalismo e no caráter legal das normas e regulamentos; na racionalidade e na divisão do trabalho; na impessoalidade das relações; na hierarquia da autoridade; nas rotinas e procedimentos padronizados; na competência técnica e meritocracia; na especialização da Administração; na profissionalização dos participantes; e na completa previsibilidade do funcionamento.

Tais particularidades traziam como vantagens a racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização, a precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres; rapidez nas decisões devido à uniformidade de rotinas e procedimentos que favorecem a padronização, redução de custos, erros e a interpretação precisa de papéis e responsabilidades.

A evolução da formação do Estado brasileiro entre os anos de 1945 e o golpe de 1964 foi marcada pela coexistência de um sistema méritos e de profissionalização de burocratas e traços da cultura política patrimonial e clientelista, como aponta Paula (2005, p. 106-107)

Entre os anos de 1945 e o golpe de 1964, ocorreram várias tentativas de se retomar a reforma com o mesmo ímpeto inicial, fortalecendo o sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e a organização do Estado. A República Populista deste período se caracteriza por uma coexistência entre traços da cultura política patrimonial, clientelista e bolsões de eficiência administrativa. Assim, a reforma do Estado foi limitada pelas forças políticas que sustentavam o governo e o impeliavam a acomodar o sistema de mérito e o emprego público como favor político. Já a reforma realizada durante o regime militar (1964-1985) foi mais efetiva, pois sua coligação de forças não teve que levar em conta as mesmas exigências de conciliação política do período anterior. Desta forma, foi possível melhorar a máquina administrativa através de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores.

⁶ Segundo Nunes (1997), existem quatro padrões institucionalizados de relações ou "quatro gramáticas" que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil desempenhando funções de controle político, intermediação de interesses e alocação do fluxo de recursos materiais disponíveis. São elas: 1 - o clientelismo; 2 - o corporativismo; 3 - o insulamento burocrático; e 4 - o universalismo de procedimentos.

⁷ Insulamento burocrático corresponde a criação de estruturas - agências, empresas estatais - pautadas em padrões burocráticos para romper padrões clientelistas, entre elas a criação do DASP - implantação do sistema de méritos, padronização, centralização, coordenação -, de entidades de administração indireta como autarquias, fundações e empresas públicas e de economia mista.

⁸ Universalismo de procedimentos corresponde a normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da policy, ou a eles aplicadas ao elegerem representantes, para protegerem contra abusos de poder pelo Estado. Liberdade de expressão, de reunião, de imprensa são aspectos básicos de representação procedural (NUNES, 1997).

O período que marcou o regime militar buscou promover maior eficiência por meio da descentralização, racionalidade administrativa, planejamento e controle dos resultados. Tais iniciativas foram propostas com a edição do Decreto-Lei nº 200/1967⁹, mas de segundo Nunes (1997), houve consequências inesperadas e indesejáveis para a imagem do Estado brasileiro.

Na tentativa de garantir maior flexibilidade a administração e eficiência foram permitidas contratações sem concurso público, fazendo sobreviver práticas patrimonialistas e fisiológicas. A administração direta e central foi vista pejorativamente como burocrática ou rígida, evidenciando as disfunções do modelo ideal weberiano e deixando de lado a preocupação com a meritocracia, com a realização de concursos e com o desenvolvimento de carreiras de Estado.

O Núcleo Estratégico do Estado ficou enfraquecido por uma ação militar de não se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados por concurso público e por preferir contratar os escalões superiores da administração de empresas estatais¹⁰.

Paula (2005) considera que foi possível melhorar a máquina administrativa por meio de técnicas de racionalização do Estado e da criação de entidades descentralizadas, no entanto, as excessivas preocupações com o aumento da eficiência e a consolidação de uma tecnoburocracia estatal centralizaram ainda mais a atuação do Estado e contribuíram para a disseminação de práticas patrimonialistas que excluíram a sociedade civil dos processos decisórios.

De acordo com Bresser Pereira (1996), a flexibilização da administração buscava maior eficiência nas atividades econômicas do Estado e fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil, militar e a classe empresarial. A reforma proposta pelo Decreto-Lei nº 200/1967 ficou pela metade e fracassou, principalmente quando avançou a crise dos anos 1970 e a burocracia estatal passou a ser identificada como um sistema autoritário em pleno processo de degeneração. Com o incremento das atribuições governamentais e o crescimento das demandas sociais, o modelo burocrático que até então funcionava, mostrava-se ineficiente.

O final da década de 1980 foi marcado pelo período de transição democrática e promulgação da Constituição Federal. Segundo Bresser Pereira (1996), houve o retrocesso burocrático uma vez que a CF/1988 reafirmou privilégios corporativistas e patrimonialistas de categorias, o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem

⁹ Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa no período militar.

¹⁰ Anéis burocráticos – ilhas de racionalidade e especialização técnica. O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são muitas vezes percebidos como formas apropriadas para contrabalançar o clientelismo, pois trazem a noção de cidadania plena e igualdade perante a lei. São baseados em normas impessoais, direitos iguais, checks and balance.

relação com o tempo de serviço prestado ao Estado, regime jurídico único, estabilidade rígida para todos os servidores civis da administração direta e indireta, além de propiciar o denominado “trem da alegria”, em que mais de quatrocentos mil funcionários celetistas transformaram-se em servidores estatutários e detentores de estabilidade e aposentadoria integral.

O ressentimento da velha burocracia com o tratamento dado pelo regime militar de favorecer interesses corporativistas, a reafirmação de privilégios patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático, aliado a atitude defensiva irracional da alta burocracia geraram o desprestígio da administração pública brasileira.

Os planos econômicos que se sucederam ao longo das décadas de 1970 e 1980, com exceção ao período do Milagre Econômico, não foram suficientes para conduzir uma política econômica consistente e arrojada que evitasse os impactos da crise fiscal do Estado, da hiperinflação, do desemprego, do desequilíbrio na balança comercial e da desvalorização da moeda nacional. A robustez da máquina pública aliada a crescente imagem das disfunções do modelo burocrático conduziu a busca de um novo modelo de administração pública.

Para Bresser Pereira, os constituintes de 1988 não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta que era preciso reconstruir o Estado, recuperar a poupança pública, dotar o Estado de novas formas de intervenção e de que era preciso montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para atender demandas dos cidadãos.

Somente a partir dos anos 1990, quando a crise se generaliza e se manifesta pela baixa capacidade de informação, planejamento, formulação, implementação e controle das políticas públicas é que as reformas e o ajuste fiscal ganham força diante de um diagnóstico dramático de insuficiências da administração pública. O objetivo, então, passa a ser o de estabelecer um sistema de administração pública imune de práticas patrimonialistas, em que os servidores sejam conduzidos segundo critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia.

Esse novo modelo de administração pública começou a ser implantado em 1995, com a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e tinha como proposta transformar a administração pública burocrática, focada em processos e procedimentos, em gerencial, cuja finalidade volta-se para o alcance de resultados.

A proposta de reforma da máquina pública brasileira apresentada no Plano Diretor considerou a existência de quatro setores básicos, integrantes da estrutura estatal: a) o núcleo

estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1998).

Nessa classificação, o núcleo estratégico é o setor composto por órgãos públicos nos quais são definidas as leis, as políticas públicas de interesse do País e as decisões estratégicas. Em nível federal é formado pela Presidência da República e os ministérios (Poder Executivo), pelos poderes Legislativo e Judiciário, pelos Tribunais e Ministério Público da União.

As atividades exclusivas compreendem o setor em que são prestados serviços que somente o Estado pode realizar, ou seja, serviços que expressam o poder extroverso: pode de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Como exemplos destacam-se as polícias, as forças armadas e órgãos de fiscalização e regulamentação.

O setor de serviços não exclusivos ou competitivos do Estado engloba serviços que embora não envolvam o poder do Estado são realizados ou subsidiados por ele, tendo em vista a relevância que representam para os direitos humanos fundamentais, tais como educação, saúde, cultura, pesquisa, meio ambiente.

O quarto setor refere-se à produção de bens e serviços para o mercado, o qual é realizado pelo Estado por meio de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado ou passaram por processo de privatização e concessão, o que requer regulamentação rígida.

Quadro 1 – Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (PDRAE)

Setores do Estado	Formas de Propriedade	Formas de Administração
Núcleo Estratégico (Legislativo, Judiciário, Presidência e Cúpula dos Ministérios)	Estatal	Estatal Burocrática e Gerencial
Atividades Exclusivas (Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica)	Estatal	Gerencial
Serviços Não Exclusivos	Pública não estatal	Gerencial
Produção de Bens e Serviços para o Mercado	Privada	Gerencial

Fonte: Bresser Pereira (1998)

Para Bresser Pereira (1998), o objetivo geral da reforma administrativa era transitar de uma administração pública burocrática para gerencial, no entanto, no núcleo estratégico permaneceriam as duas formas de administração devido às características dos serviços

prestados. Nos demais setores, tendo em vista a relevância da eficiência no atendimento ou prestação dos serviços, a administração gerencial seria mais adequada. Na verdade, o que se observa ao longo da concepção histórica do Estado brasileiro é a predominância de várias formas de administração, ou seja, de um modelo híbrido que contempla características burocráticas, gerenciais e até mesmo patrimonialistas e clientelistas.

A proposta de reforma trazida pelo PDRE buscava melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também as finanças e o sistema institucional-legal¹¹. Reformar o Estado significava garantir a esse aparelho maior governança, capacidade de governar com efetividade, eficiência e com melhores condições de implementar leis e políticas públicas. Tornar mais eficientes as atividades exclusivas do Estado através da transformação de autarquias em agências autônomas¹², tornando os serviços mais eficientes e mais competitivos.

A busca da eficiência por meio da governança e da estratégia

Em um contexto de transformações e crescimento das demandas sociais, as inovações gerenciais operadas pela administração pública assumem maior destaque. O processo de reforma da administração pública pautou-se na busca da eficiência (por meio de mecanismos de controle de gastos) e da efetividade da ação estatal, por isso introduziram-se esquemas de organização pós-burocrática e métodos avançados de gestão financeira para ampliar a capacidade de governança.

O termo governança passou a ser utilizado no âmbito da nova administração pública por influência do Banco Mundial para designar a administração eficiente dos negócios públicos – a good governance ou boa governança. Um conceito mais abrangente foi proposto por Rhodes (1996), que considera o Estado como um sistema político mediado por redes auto organizadoras, cujos resultados são obtidos por meio da interação do governo local, do setor privado e voluntário. Para garantir a efetividade da ação política seria necessária a construção de novos arranjos institucionais.

¹¹ A estratégia de Reforma do Aparelho do Estado foi concebida a partir de três dimensões: institucional-legal; cultural e gestão pública. A dimensão institucional-legal propunha alterações na Constituição e legislação pertinente a administração pública. A reforma do Estado foi efetivada com a publicação da Emenda Constitucional nº 19/1998, que incluiu o princípio da eficiência no artigo 37 da CF/1988.

¹² O Plano Diretor utilizou a expressão “agências autônomas”, sem fazer distinção entre agências reguladoras, voltadas para intervenção em mercados específicos regulando a relação de oferta, com qualidade e preço acessível e demanda; e agências executivas, ligadas à implementação de política (sem formular ou regular).

Diniz (1997) conceitua governança como a capacidade estatal de implementar políticas e alcançar metas coletivas por meio de mecanismos e procedimentos capazes de expandir os meios de interlocução, participação social e a administração do jogo de interesses. Do ponto de vista da evolução conceitual, na ótica do autor, a governança não assimila a dimensão sociopolítica da gestão, pois sua prática se reduz à abordagem tecnocrática e não estabelece mecanismos para administrar questões de conflitos, negociação, cooperação.

A pressuposição de eficiência técnica-administrativa transforma a nova administração pública (contemporânea) em um modelo ideal adotado pelos países que reformam o aparelho estatal e introduzem práticas de gestão privada. Em muitos casos a questão de eficiência das práticas não tem sido questionada, mas sim as limitações ou resultados pouco expressivos no campo das políticas sociais e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Villanueva (2006) identifica duas tendências em que se apoia a administração pública contemporânea: 1. reivindicar, recuperar e reconstruir a natureza pública da administração (democratizar, despertar no cidadão o interesse para avaliar a atuação dos poderes públicos, a qualidade dos serviços prestados); 2. recuperar, reativar e reconstruir a capacidade administrativa – gerencial (ajuste e equilíbrio das finanças públicas; incorporação de métodos gerenciais para assegurar a eficiência, eficácia, qualidade na provisão dos serviços públicos; assegurar que a ação do governo e administrativa tenham como propósito e resultado a criação e agregação de valor público – relação custo-eficiência produzindo os resultados esperados aos cidadãos).

O New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública¹³, segundo Martins e Marini (2010, p. 23), trouxe um conjunto de tecnologias gerenciais inovadoras do setor privado que aplicadas ao Estado e suas organizações possibilitaram o enxugamento, maior controle, eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados. A trajetória do Estado moderno para

¹³ O termo Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública foi utilizado primeiramente por Christopher Hood para fazer referência ao uso de ferramentas da gestão privada na gestão pública. O *New Public Management (NPM)*, de acordo com Firmino (2011, p. 393) teve seu desenvolvimento relacionado com a ascensão da Nova Direita, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Desta forma, o seu aparecimento foi impulsionado pelo governo de Margareth Thatcher, a partir de 1979, de Ronald Reagan, que preconizavam o fim do Estado de Bem-Estar Social, em razão do seu dispendioso crescimento e da sua ineficiência na prestação de serviços. Entre as principais características do NPM destacam-se: ênfase nos resultados, em detrimento dos meios/ processos; ênfase na mensuração, para avaliação dos resultados; enfoque no cidadão-cliente; promoção dos mecanismos de mercado, o que pressupõe concorrência entre público-público e público-privado; descentralização e “agenciificação”; adoção de práticas de gestão mais flexíveis do setor privado (gestão por objetivos, a gestão da qualidade total e aposta nas TIC); privatização em sentido lato (privatização material; *contracting out*; parcerias público-privadas; liberalização de algumas áreas da economia); racionalidade nos gastos; existência de uma gestão profissional atuante, com elevada autonomia e discricionariedade.

o pós-moderno revela uma evolução marcada por distintos fatores e contextos que transitam de modelos patrimoniais, burocráticos ao gerencialismo, mas potencializa a convergência da nova gestão pública na direção da governança pública (SOUZA; SIQUEIRA, 2007).

De acordo com Evans (1989), governança é a capacidade do Governo em tomar decisões pertinentes com presteza e também demonstrar habilidades para sustentar políticas, gerando adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas, rompendo com a rigidez do padrão de gestão pública dominante. Para Meirelles (1982, p. 65) envolve todo o aparelhamento do Estado, pré-ordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

O desafio apresentado ao setor público para fortalecer a governança tem sido o de articular um conjunto de princípios éticos, de conformidade, transparência e de responsabilização na prestação de contas - *accountability* a elementos comuns ou práticas vigentes, de modelos híbridos de administração pública constituídos em bases burocráticas, patrimoniais e corporativistas que são considerados relevantes ao jogo de interesses políticos.

Ao se introduzir na administração pública esquemas de organização pós-burocrática e empregar métodos avançados de gestão financeira, direção, estratégia, administração da qualidade (controle e melhoria contínua), gestão do desempenho, redesenho de processos, gestão do conhecimento, controles internos e orçamento por resultados, exige-se maior profissionalização por parte dos servidores / gestores e observância aos princípios do código de ética pública.

Villanueva (2006) entende que o fortalecimento do discurso gerencial tem ocorrido por meio da ascensão do conceito de estratégia no âmbito da administração pública e da adoção do planejamento estratégico. Como tecnologia gerencial, o planejamento estratégico vem convertendo esse conceito em ação. Tal fato pode ser observado ao consultar ou navegar pelas páginas institucionais e endereços eletrônicos dos principais órgãos e entidades integrantes dos poderes federais (ministérios, tribunais, autarquias), que apresentam informações de ciclos de planejamento, mapa estratégico, indicadores de desempenho e outras ferramentas de gestão (de riscos, de processos e projetos) como mecanismos de governança corporativa e de fortalecimento da administração gerencial. Para demonstrar essa realidade, na próxima seção será apresentado um estudo sobre a implantação do planejamento estratégico em uma entidade federal brasileira.

O Planejamento Estratégico no setor público e a implantação no FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, criada pela Lei nº 5.537/1968, que traz como diretrizes de sua missão institucional a prestação de assistência técnica, financeira e execução de ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

Sediado em Brasília/DF e atuando em todo o território nacional, o FNDE tem papel fundamental na execução e financiamento dos principais programas, projetos e ações educacionais do país, com abrangência da Educação Básica ao Ensino Superior.

Com vistas a cumprir sua missão, o órgão estabeleceu como valores o compromisso com a educação; a ética e transparência; a excelência na gestão; a acessibilidade e inclusão social; a responsabilidade ambiental; e a inovação e empreendedorismo.

O aperfeiçoamento dos processos internos de trabalho tem levado a autarquia a buscar a excelência na execução de programas, projetos e ações educacionais, por meio do monitoramento de indicadores de desempenho. As iniciativas propostas visam possibilitar o acesso e a permanência de todo cidadão à educação pública de qualidade, além de ampliar os mecanismos de governança.

Entre os principais processos organizacionais da autarquia, destacam-se: a) prestação de assistência técnica (por meio de planos de capacitação) aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional e comunidade escolar; b) transferências diretas e voluntárias com vistas a prestar assistência financeira a programas, projetos e ações educacionais; c) emissão de pareceres de prestação de contas anual de recursos executados por entes federados e instauração de tomada de contas especial; d) agente operador no âmbito do financiamento estudantil; e) executor de Programas Especiais, de Desenvolvimento do Ensino, do Livro Didático, da Alimentação e Transporte Escolar, do Dinheiro Direto na Escola e Projetos de Infraestrutura Educacional; f) acompanhamento de atividades de inovação tecnológica para clientes internos e externos; g) gestão de sistemas internos de contratos, de compras e de adesão a registro de preços nacionais.

Desde a sua criação, o FNDE tem passado por transformações e pela incorporação de novas responsabilidades advindas da fusão de órgãos e do cumprimento de disposições constitucionais necessárias para tornar efetiva a política educacional do País. Para atender as demandas surgidas, a entidade aprimora o planejamento estratégico, estabelece metas anuais e define indicadores de desempenho com o intuito de tornar o serviço público mais efetivo.

Cronologicamente, o planejamento estratégico passou por vários estágios ou fases até atingir o nível de maturidade atual dentro da organização, conforme demonstrado na figura a seguir.

Figura 1 - Evolução da estratégia do FNDE



Fonte: FNDE – Adaptado pelas autoras

A primeira proposição de planejamento realizada em 2004 tinha por objetivo o projeto de fortalecimento institucional e de profissionalização por meio da criação de carreiras de técnico e especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais (Lei nº 11.357/2006¹⁴). O foco era ampliar a eficiência, a qualidade dos serviços prestados e a profissionalização das carreiras do executivo, premissas do modelo de administração gerencial adotado no final da década de 1990 pelo governo federal. Em 2007 foram realizados o primeiro concurso público e a nomeação dos servidores ocorreu a partir de 2008. Também foram enfatizados aspectos relacionados à responsabilização, trabalho em rede e estabelecimento de parcerias com estados e municípios, para dar maior transparência na aplicação dos recursos.

No período de 2009 a 2011, teve início ao processo de revisão metodológica do planejamento estratégico e foi adotado o Balanced Scorecard (BSC) para definição dos

¹⁴ A Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA; institui a Gratificação Específica de Docência dos servidores dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima - GEDET; fixa o valor e estabelece critérios para a concessão da *Gratificação de Serviço Voluntário, de que trata a Lei nº 10.486*, de 4 de julho de 2002, aos militares dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima; autoriza a redistribuição, para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras, dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, cedidos àquelas autarquias, nas condições que especifica; cria Planos Especiais de Cargos, no âmbito das Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; institui a Gratificação de Efetivo Desempenho em Regulação - GEDR, devida aos ocupantes dos cargos do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; cria as carreiras e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; aumenta o valor da Gratificação Específica de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional - GEPDIN, instituída pela Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005; e dá outras providências.

referenciais estratégicos, objetivos e metas institucionais, com vistas a contribuir para o acesso universal à educação de qualidade.

A evolução do planejamento estratégico entre os anos de 2012 e 2013 balizou-se na incorporação da metodologia de gestão por resultados proposta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁵. Para aprimorar essa metodologia foram realizadas atividades de capacitação dos servidores de nível tático e operacional e durante a Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE) os dirigentes de nível estratégico validaram as diretrizes, metas e indicadores do Painel de Gestão do FNDE para o ciclo 2013-2017.

No ano de 2013 foi consolidado o Plano Estratégico e iniciado o desdobramento de ações estratégicas para as unidades de nível tático e operacional da organização (criação de mapas desdobrados e indicadores). Por meio do desdobramento de objetivos estratégicos, buscou-se comunicar as prioridades e alinhar as metas institucionais (globais), intermediárias (diretorias/coordenações) e individuais (servidores), com vistas à produção de resultados consistentes em direção à missão e visão organizacionais.

As etapas de Monitoramento e Avaliação e de Comunicação e Aprendizado foram consolidadas entre os anos 2014 e 2015. O objetivo desse período foi de padronizar instrumentos de sistematização, coleta e análise dos indicadores para consolidar a metodologia de mensuração de desempenho (Sistemática de Monitoramento e Avaliação – M&A) e a cultura de responsabilização para o alcance de resultados institucionais.

O ano de 2016 foi marcado por transformações no cenário político e econômico nacional, que repercutiram em mudanças estruturais no quadro diretivo da Autarquia. Apesar das transições ocorridas ao longo desse exercício, a existência de uma Assessoria de Gestão Estratégica e Governança composta por servidores de carreira, aliada a consistência metodológica do planejamento e o grau de maturidade institucional impediram que ações de descontinuidade impactassem os trabalhos. O corpo técnico deu continuidade às atividades internas de revisão do Painel de Indicadores e Metas para os exercícios de 2016 e 2017, bem como ao desenvolvimento de projetos institucionais.

Após essa breve contextualização será abordada, na próxima seção, a metodologia empregada para a análise dos dados e o estudo de desempenho de três indicadores da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), responsável pela execução dos Programas de Alimentação Escolar (PNAE), do Livro Didático (PNLD) e do Transporte Escolar (PNATE).

¹⁵ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. Brasília: MPOG, 2009.

Metodologia

Para atingir os objetivos propostos neste artigo, utilizou-se como método de pesquisa a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), a qual se baseia na definição precisa dos objetivos da pesquisa, que variam em cada análise e condicionam a diferença de técnicas.

Segundo Bardin (2011), a fase de organização da análise está estruturada em três polos cronológicos: pré-análise (identificação e seleção dos documentos por meio da busca e da leitura superficial); exploração do material (análise e seleção final do material pela leitura completa dos documentos); e tratamento dos resultados (a inferência e a interpretação).

As regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência propostas por Bardin (2011) foram consideradas para escolher os documentos a serem analisados. A análise de desempenho institucional concentrou-se no período de 2013 a 2015 (regra de exaustividade) e o conjunto de metas é representativo para estudar o fenômeno (regra de representatividade). Os documentos obedecem a critérios precisos de escolha, não apresentando singularidades fora dos critérios de análise (regra de homogeneidade) e as metas e o desempenho dos indicadores são documentos adequados, enquanto fonte de informação para análise do objetivo do estudo, porque foram publicados por meio de portarias no Diário Oficial da União (regra da pertinência).

Para analisar as metas e o desempenho dos indicadores institucionais selecionados de acordo com o método de pesquisa escolhido, serão apresentados dois quadros, o primeiro detalhando o painel de indicadores e metas para o triênio 2013/2015. Os dados foram sistematizados por meio de categorias que se relacionam com o objetivo proposto e com as metas e indicadores selecionados.

A codificação do material seguiu a lógica da agregação em unidades, visando uma descrição exata das características do conteúdo (BARDIN, 2011). A seleção dos programas decorre da relevância da cobertura e amplitude do atendimento do público alvo da educação básica.

Quadro 2 - Painel de Gestão (Indicadores e Metas) 2013/2015

PAINEL DE GESTÃO - FNDE (2013 / 2015)	Classificação	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
03.1 Taxa de execução de recursos financeiros - Alimentação	execução	98,33	98,60	99,00
03.2 Taxa de custeio da educação infantil	execução	90,00	90,00	90,00
03.3 Taxa de Custeio do EJA	execução	90,00	90,00	90,00
03.4 Taxa de custeio da formação profissional e tecnológica	execução	90,00	90,00	90,00
04.1 Visibilidade dos recursos	eficácia	6.000.000	14.400.000	12.600.000
05.1 Taxa de recursos monitorados (Proinfância)	eficácia	31,00	35,00	35,00
05.2 Taxa de obras supervisionadas	eficácia	32,00	35,00	35,00
06.1 Índice de respostas ao cidadão	eficácia	85,00	85,00	85,00
06.2 Taxa de qualidade do atendimento ao usuário	eficácia	90,00	90,00	90,00
06.3 Índice agregado de capacitação de conselhos de controle social	eficácia	71,00	80,00	90,00
07.1 Índice de avaliações positivas	eficácia	70,00	80,00	90,00
08.1 Taxa de assistência técnica	execução	80,00	85,00	90,00
08.2 Taxa de atendimento com recursos do PAR	execução	60,00	63,00	65,00
08.3 Taxa de assistência financeira no PAC	eficácia	40,00	45,00	50,00
08.4 Índice de atendimento dos programas do livro	eficácia	95,00	97,00	98,00
08.5 Taxa de atendimento do Transporte Escolar	eficácia	90,00	92,00	92,00
09.1 Adesão ao FGEDUC	eficácia	55,00	58,00	
09.2 Taxa de utilização do FIES	eficácia	10,00	15,00	20,00
10.1 Taxa de homologação dos itens do Registro de Preços Nacional	eficiência	70,00	75,00	80,00
10.2 Tempo médio de adesão às Atas de Registro de Preço	eficácia	13,00	12,00	11,00
11.1 Repercussão da atuação do órgão na imprensa	eficácia	71,00	73,00	75,00
11.2 Nível de Satisfação dos Interlocutores Internos	eficácia	70,00	75,00	80,00
12.1 Taxa de implementação de cursos no ambiente de gestão do conhecimento do FNDE	eficácia	60,00	80,00	100,00
13.1 Índice de modelagem dos processos	eficácia	40,00	45,00	50,00
14.1 Atendimento a Demandas Externas	eficácia	86,00	80,00	80,00
14.2 Taxa de Implantação do Sigpc	execução		20,00	40,00
15.1 Taxa de instalação de laboratórios	eficácia	100,00	100,00	100,00
15.2 Taxa de tablets ativados	eficácia	100,00	100,00	100,00
15.3 Taxa de escolas conectadas em banda larga	eficácia	100,00	100,00	100,00
16.1 Desempenho individual	eficácia	80,00	85,00	90,00
17.1 Taxa de adesão aos programas de incentivo	eficácia	25,00	40,00	40,00
17.2 Percentual de cargos comissionados e funções ocupadas por servidores de carreira	excelência	74,00	65,00	65,00
18.1 Índice de satisfação do usuário quanto à estrutura física e logística	eficácia	70,00	85,00	85,00
18.2 Disponibilidade dos sistemas informacionais	eficácia	99,90	95,00	95,00
19.1 Índice de Ressalvas	excelência	5,00	4,00	4,00
20.1 Taxa de execução orçamentária	execução	90,00	92,50	95,00
20.2 Taxa de execução financeira	execução	80,00	82,50	85,00

Fonte: AGEST/PRESI/FNDE (2017)

Análise dos dados

Por meio da aplicação de procedimentos de análise de conteúdo propostos na metodologia, chegou-se à definição e priorização de dois objetivos estratégicos e três indicadores integrantes do Painel de Gestão do FNDE para os anos de 2013 a 2015. O quadro 2 esquematiza com base nas perspectivas do mapa estratégico (Resultados Institucionais e Processos internos) dois grupos de objetivos e três indicadores que visam mensurar a eficiência na execução dos recursos e a eficácia no atendimento para garantia de acesso à educação.

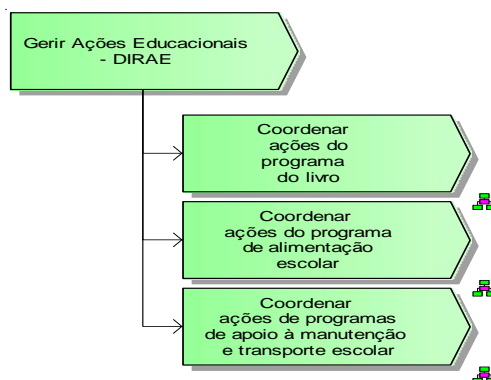
Quadro 3 - Categorias de Perspectiva, Objetivos, Indicadores, Metas e Resultados (2013-2015)

PAINEL DE GESTÃO - FNDE (2013 / 2015)	EXERCÍCIO 2013			EXERCÍCIO 2014			EXERCÍCIO 2015		
	Meta	Resultado	Desempenho	Meta	Resultado	Desempenho	Meta	Resultado	Desempenho
Resultados Institucionais									
Recursos técnicos e financeiros na educação									
Taxa de execução de recursos financeiros - Alimentação	98,33	99,39	101,08	98,60	102,05	103,50	99,00	99,19	100,19
Processos Internos									
Prestar assistência técnica e financeira aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional									
Índice de atendimento dos programas do livro	95,00	102,44	107,84	97,00	97,24	100,25	98,00	98,10	100,11
Taxa de atendimento do Transporte Escolar	90,00	91,62	101,80	92,00	92,45	100,50	92,00	92,36	100,39

Fonte: Portarias de desempenho institucional publicadas no Diário Oficial da União – Portaria nº 89, 26/02/2014; Portaria nº 50, de 19/02/2015; Portaria nº 69, de 16/02/2016. Elaboração própria.

A seleção dos programas integrantes da Diretoria de Ações Educacionais decorreu da finalidade e relevância dos valores transferidos de forma automática pelo FNDE para contas específicas dos entes federados. Com base na Cadeia de Valor institucional foram identificados três Coordenações-Gerais integrantes da Diretoria.

Figura 2 – Cadeia de Valor – DIRAE



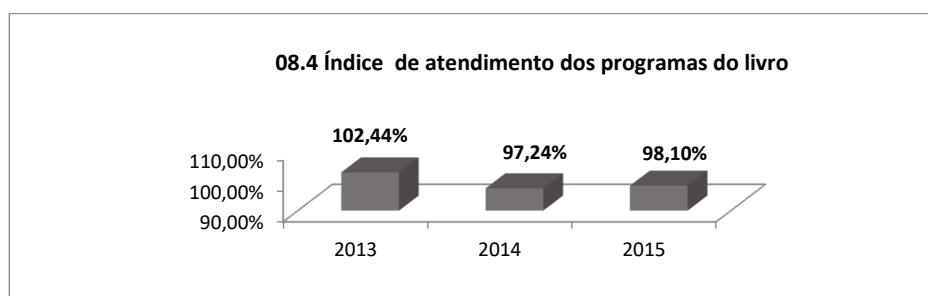
Fonte: Escritório de Processos-AGEST/PRESI/FNDE (2017)

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) distribui livros didáticos, dicionários e obras complementares às escolas públicas do ensino fundamental e médio, inclusive ao segmento da educação de jovens e adultos. Os livros didáticos são impressos com uma estrutura física resistente, a fim de que sejam utilizados por três anos consecutivos e possam ser reutilizáveis. É feito um trabalho de conscientização de alunos e pais para a conservação dos livros, para que no final do ano letivo ocorra a devolução em condições de uso por outros estudantes. Ocorre também a distribuição de livros consumíveis (de atividades de alfabetização, matemática e línguas) que não precisam ser devolvidos e ficam com o aluno. Os livros do PNLD e do Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) estão disponíveis em outros formatos, conforme necessidades detectadas no Censo Escolar: Braile, Libras, Caracteres ampliados, Mecdaisy (para pessoas com deficiência visual e motora).

A execução em ciclos trienais alternados desse programa contribui para a garantia do direito de estudantes utilizarem materiais didáticos de qualidade, incluindo o atendimento aos portadores de necessidades especiais e professores de escolas públicas da educação básica. Em relação à aquisição de material didático específico, destaca-se o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD-EJA), que distribui livros didáticos para os jovens e adultos das entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e das redes de ensino da educação básica.

Ao longo dos anos de 2013 a 2015 as apurações anuais permaneceram estáveis sendo adquiridos e distribuídos em 2015, aproximadamente 128.588.730 livros nos programas PNLD 2016, PNLD Campo 2016 e PNLD EJA 2016. O orçamento aplicado foi da ordem de R\$ 1.438 milhões.

Gráfico 1 - Índice de atendimento dos programas do livro



Fonte: Portal da Estratégia – AGEST/PRESI/FNDE (2017)

A fórmula desse indicador é baseada na quantidade de alunos atendidos pelos programas do livro sobre o número total de alunos declarados no Censo Escolar projetado para o ano de atendimento. A crítica a ser feita a esse indicador decorre do fato de que as atividades exercidas na Coordenação responsável (CGPLI) para aquisição de livros didáticos são executadas de acordo com a projeção dos anos subsequentes, ou seja, a meta do indicador estabelecida para o ano vigente não serve como ferramenta de acompanhamento de resultados periódicos para a tomada de decisão. Observa-se pelos resultados aferidos que o indicador superou as metas previstas nos períodos de apuração, o que demonstra a consistência e eficácia do programa no quesito distribuição de livros, no entanto, tal mensuração não traz evidências quanto aos aspectos de satisfação do usuário e da importância do material distribuído para os avanços na qualidade do ensino público.

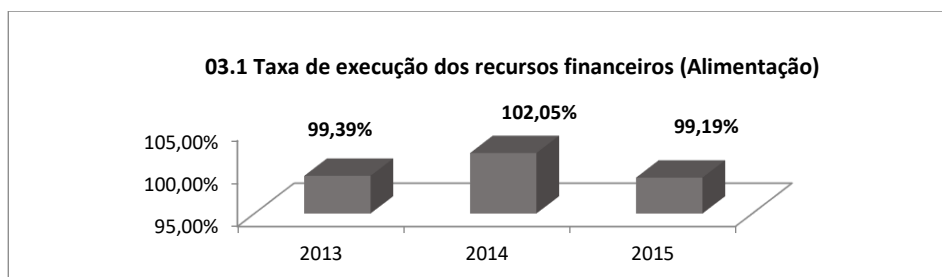
Outro programa relevante para o cenário educacional do País é o Programa Nacional de Alimentação Escolar. O PNAE tem como objetivo contribuir para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por isso sido considerado uma importante estratégia de combate à desnutrição, à obesidade infantil e de promoção da saúde de educandos na escola.

O FNDE transfere recursos financeiros em caráter suplementar aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal para garantir a alimentação escolar aos alunos da Educação Infantil (creche e pré-escola), Ensino Fundamental e Ensino Médio e das modalidades indígena, quilombola, atendimento educacional especializado (AEE) e educação de jovens e adultos (EJA), matriculados em escolas públicas, filantrópicas, comunitárias (conveniadas com o poder público) e confessionais (mantidas por entidades filantrópicas), bem como àqueles matriculados nas escolas federais, em conformidade com o Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento.

Ao longo dos três anos de apuração do indicador observa-se que os resultados superaram as metas previstas e também não houve descontinuidade na execução do programa embora tenham sido observadas oscilações nos repasses devido a atrasos em prestações de contas ou mandato do Conselho de Alimentação Escolar – CAE vencido.

Por ser um indicador essencialmente de execução visa dimensionar o esforço da unidade em atender aos cronogramas de repasse de recursos ao Programa, evitando falhas de operação e comprometimento no atendimento. Percentuais superiores a 100% ocorrem em razão de saldos transferidos após regularização de prestações de contas ou crédito adicional disponibilizado.

Gráfico 2 - Taxa de execução dos recursos financeiros (Alimentação)

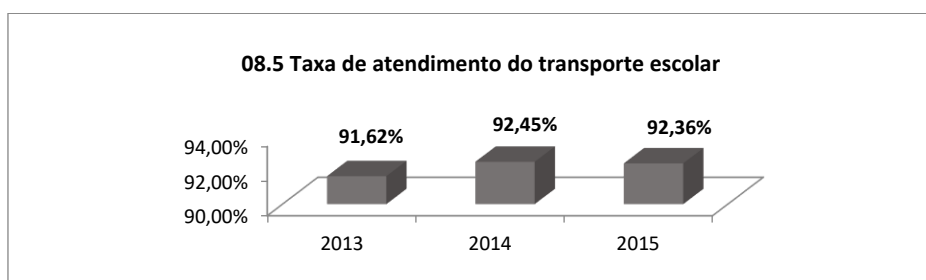


Fonte: Portal da Estratégia – AGEST/PRESI/FNDE (2017)

O terceiro programa considerado nas análises desse artigo é o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar. O PNATE transfere automaticamente recursos financeiros aos estados, municípios e Distrito Federal para que disponibilizem meios de transporte a serviço dos estudantes da rede pública transportados na zona rural. A previsão dos repasses de um exercício é calculada com base nas informações do Censo Escolar do ano anterior.

O repasse é realizado em nove parcelas anuais (de março a novembro) e os recursos suplementam os orçamentos dos estados de municípios e financiam despesas com seguro, licenciamento, impostos, combustível e até terceirização do serviço de transporte escolar. A Coordenação-Geral de Apoio a Manutenção e ao Transporte Escolar também é responsável pela execução dos Programas Caminho da Escola e Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mas esses programas ainda não dispõem de indicadores integrantes do Painel institucional. Os indicadores existentes desses programas são monitorados no mapa desdobrado da Diretoria e deverão integrar o painel no próximo ciclo de planejamento (2018 a 2022).

Gráfico 3 - Taxa de atendimento do transporte escolar



Fonte: Portal da Estratégia – AGEST/PRESI/FNDE (2017)

Em 2015, fechamento desta análise, foram beneficiados 4.506.066 alunos em 5.296 municípios e o orçamento para o financiamento de ações desse programa atingiram o montante de R\$ 573,5 milhões. A fórmula utilizada para mensurar o resultado do indicador (relação entre

a demanda registrada e a demanda total prevista) atende aos requisitos¹⁶ de avaliação adotados nos procedimentos metodológicos pelo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e pelos órgãos federais de controle interno e externo.

Considerações finais

O presente artigo originou-se do interesse em identificar as peculiaridades que cercam a reforma administrativa ocorrida no final dos anos 1990, com o surgimento da administração pública gerencial no Brasil e a incorporação de práticas de gestão oriundas do setor privado por órgãos e entidades integrantes dos poderes federais. O foco não foi verificar o simples cumprimento de metas dos programas considerados, mas sim, analisar a importância de se utilizar instrumentos de medição de desempenho que demonstrem o esforço das organizações para o alcance de resultados e para o fortalecimento de mecanismos de governança.

Iniciou-se o estudo por meio da análise do panorama da reforma gerencial do Estado brasileiro, a qual teve origem com o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) em 1995 e foco na eficácia organizacional e busca da eficiência administrativa.

Ao analisar o planejamento estratégico em curso no FNDE (nos anos de 2013 a 2015) priorizou-se verificar a evolução de metas e o monitoramento do desempenho de três programas de transferência automática geridos pela Autarquia, que tem por objetivo fortalecer as condições de acesso e permanência de alunos na educação básica pública.

O planejamento estratégico no setor público tem se configurado como uma das ferramentas de gestão fundamentais para avaliar o desempenho governamental e integra um dos mecanismos das práticas de governança pública. Ele representa um dos principais instrumentos de aprimoramento da gestão, pois é orientado para a busca de resultados efetivos. As políticas, os objetivos e as metas determinados nesse instrumento deverão estar alinhados às políticas e diretrizes gerenciais emanadas pelos programas de Governo, de forma que as ações planejadas tenham continuidade e relevância social.

¹⁶ Requisitos de avaliação dos indicadores: - Utilidade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a área pretende medir, inclusive, de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; - Comparabilidade: capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; - Auditabilidade: confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reprodutível por outros agentes, internos ou externos à unidade; e - Acessibilidade e compreensão: facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral.

Para que as ações de assistência técnica e financeira aos entes federados sejam fortalecidas e contribuam para a melhoria da qualidade educacional no país é necessário que atores da educação, como servidores públicos, autoridades de educação de estados e municípios, professores e demais profissionais de educação, tenham acesso às informações sobre o funcionamento e desempenho desses programas. Para que isso ocorra é necessário fortalecer ações de capacitação e comunicação de forma contínua, sobretudo no que diz respeito aos processos e procedimentos de controle, para que sejam ampliadas as capacidades humanas, organizacionais e técnico-operativas.

Nesse sentido, é preciso aperfeiçoar os arranjos organizacionais e estruturas tornando-os capazes de promover a articulação e parcerias institucionais adequadas à ampliação e consolidação de projetos e ações educacionais em todo o Brasil. Desenvolver e implantar mecanismos gerenciais e técnico-operacionais de monitoramento que auxiliem nos processos de tomada de decisão e no direcionamento de meios e ações para superar as desigualdades educacionais existentes no país. Aliado a isso, também é de suma importância incorporar práticas de governança pautadas em mecanismos de controle e de responsabilização dos diversos atores, preparando-os para atuar como agentes de melhoria da execução das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERGUE, S. T. Gestão Estratégica de Pessoas e Balanced Scorecard em Organizações Públicas. **Análise**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, ago./dez., p. 265-284, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p. 496, 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p. 58, 2015.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr., 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, M. C. (Org.). **O público não estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo, FGV, 1998.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FARENZENA, N. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaia de Ciência Política**, v. 21, n. 1, p. 183-202, 2012.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de Redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão Contemporânea**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

MARCONI, N. O perfil da burocracia federal (1995-2002). In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP Seges, 2002.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 46, n. 130, p. 42-53, 2014.

MELO, M. A. Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr., 1996.

NOGUEIRA, M. A. Sobre o Estado e o Gestor Público que se necessita. In: **Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no Processo de Globalização**. São Paulo, maio 1998.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 204, 2005.

REZENDE, F. da C. Por que reformas administrativas falham? **R.B.C.S.**, SP, Anpocs, v. 17, n. 50, out., 2002.

RHODES, R. A. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, set., 1996.

SANTOS, B. de S. A reinvenção Solidária e Participativa do Estado. **Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado**. São Paulo, março de 1998.

SENA, G. A. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun., 2014.

SOUZA, F. C.; SIQUEIRA, J. F. A Convergência da Nova Administração Pública para Governança Pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. Congresso USP Controladoria e Contabilidade: Controladoria e contabilidade em prol do Desenvolvimento. **Anais...** São Paulo: USP, p. 1-16, 2007. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos72007/563.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2018.

VILLANUEVA, L. F. A. **Governanza e Gestión Pública**. Fundo de Cultura e Economia. México, 2006.

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1963.

WEBER, M. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1963.

Como referenciar este artigo

Ana Paula TORRES.; Maria Teresa Miceli KERBAUY. Um olhar estratégico para a gestão educacional: uma análise dos contornos gerenciais propostos pela reforma do Estado. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 1, p. 6-30, jan./abr., 2019. E-ISSN:1519-9029. DOI: 10.22633/rpge.v23i1.12115

Submetido em: 09/12/2018

Revisões requeridas: 23/12/2019

Aprovado em: 28/12/2018

Publicado em: 02/01/2019