

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Emerson Dutra Silva

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS VOLTADO PARA A ÁREA DE EDUCAÇÃO

Belo Horizonte

2019

Emerson Dutra Silva

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS VOLTADO PARA A ÁREA DE EDUCAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Profa. Dra. Elisa Maria Pinto Rocha

Belo Horizonte

2019

S586a Silva, Emerson Dutra.
Análise do planejamento governamental do estado de Minas Gerais voltado para a área de educação [manuscrito] / Emerson Dutra Silva. – 2019.
[11], 61 f.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Elisa Maria Pinto Rocha

Bibliografia: f. 63-66

1. Plano de Desenvolvimento Econômico – Educação – Minas Gerais. 2. Planejamento governamental – Minas Gerais. 3. Plano Plurianual de Ação Governamental – Minas Gerais. 4. Administração Pública – Minas Gerais. I. Rocha, Elisa Maria Pinto. II. Título.

CDU 338.984.3:37(815.1)

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Emerson Dutra Silva

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS VOLTADO PARA A ÁREA DE EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Profa. Dra. Elisa Maria Pinto Rocha (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Profa. Ma. Daniela Goes Paraíso Lacerda (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 19 de junho de 2019.

A minha mãe e meu pai,

Eneci Aparecida da Silva Dutra e Cosme Dutra Barbosa,

é tudo, sempre, por vocês.

AGRADECIMENTOS

À grande Profa. Dra. Elisa Rocha, meu grande muito obrigado pela sabedoria transmitida, pelas conversas e pelo incomensurável apoio. Sou grato também à minha família e aos meus amigos por terem contribuído com meu processo de amadurecimento ao longo dos anos de faculdade. Não poderia deixar de agradecer aos meus colegas da Subsecretaria de Educação Básica por terem me recebido tão bem, acreditado em mim, e me feito perceber o valor real das pessoas e da educação.

Se

Se és capaz de manter tua calma, quando,
todo mundo ao redor já a perdeu e te culpa.
De crer em ti quando estão todos duvidando,
e para esses no entanto achar uma desculpa.

Se és capaz de esperar sem te desesperares,
ou, enganado, não mentir ao mentiroso,
Ou, sendo odiado, sempre ao ódio te esquivares,
e não parecer bom demais, nem pretensioso.

Se és capaz de pensar - sem que a isso só te atires,
de sonhar - sem fazer dos sonhos teus senhores.
Se, encontrando a Desgraça e o Triunfo, conseguires,
tratar da mesma forma a esses dois impostores.

Se és capaz de sofrer a dor de ver mudadas,
em armadilhas as verdades que disseste
E as coisas, por que deste a vida estraçalhadas,
e refazê-las com o bem pouco que te reste.

[...]

De forçar coração, nervos, músculos, tudo,
a dar seja o que for que neles ainda existe.
E a persistir assim quando, exausto, contudo,
resta a vontade em ti, que ainda te ordena: Persiste!

Se és capaz de, entre a plebe, não te corromperes,
e, entre Reis, não perder a naturalidade.
E de amigos, quer bons, quer maus, te defenderes,
se a todos podes ser de alguma utilidade.

[...]

Tua é a Terra com tudo o que existe no mundo,
e - o que ainda é muito mais - és um Homem, meu filho!!

(Rudyard Kipling)

RESUMO

O presente trabalho foi estruturado com o fim de analisar o planejamento governamental do Estado de Minas Gerais voltado para a área da educação nos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011 e 2012-2015, considerando a caracterização da atuação do estado na área de Educação como primeiro objetivo específico e a verificação das entregas públicas físicas programadas para o público-alvo dos programas prioritários da área de educação como segundo objetivo específico. O trabalho se enquadra como descritivo, segundo a classificação de Gil (2010). A fim de atingir os objetivos específicos desse trabalho, são utilizados como fonte de dados e informações, principalmente, documentos oficiais do Estado de Minas Gerais, tais como o PPAG 2008-2011, PPAG 2012-2015, Relatório Anual de Avaliação do PPAG para os exercícios de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, produzidos pela Secretaria de Planejamento de Minas Gerais (SEPLAG). No que diz respeito ao segundo objetivo específico do trabalho, tornou-se necessário definir o significado de entrega pública, e para tanto, esse trabalho apoiou-se, principalmente em Araújo Jr (2008) e Garcia (2001). Portanto, a mensuração do nível de Entregas Públicas, chamado por Araújo Jr. (2008, p.18) de Índice de Eficácia, do programa estruturador voltado para a área de educação, é feita a partir de cálculo específico com base em Araújo Jr. (2008, p.18). A análise dos resultados obtidos permite observar que, no primeiro objetivo específico, os programas dos PPAGs ainda são, em sua maioria, setoriais. Além disso, existem outras deficiências no planejamento, como descolamento entre os objetivos estratégicos definidos no PMDI e os objetivos perseguidos pelos programas estruturadores do eixo de educação dos PPAGs. Quanto ao segundo objetivo específico, a análise das entregas públicas apresentou índices médios para os programas estruturadores, no respectivo período dos planos, considerados satisfatórios para seis dos sete programas estruturadores totais.

Palavras-chave: Planejamento Público. Plano Plurianual. Educação. Planejamento Governamental.

ABSTRACT

The present work was structured with the purpose of analyzing the governmental planning of the State of Minas Gerais focused on education in the Plurianual Plans of Government Action (PPAG) 2008-2011 and 2012-2015, considering the characterization of the action of the State in the area of Education as the first specific objective and the verification of the physical public deliveries programmed for the target public of the priority education programs as a second specific objective. The work is classified as descriptive, according to the classification of Gil (2010). In order to achieve the specific objectives of this work, are used as source of data and information, mainly, official documents of the State of Minas Gerais, such as the PPAG 2008- 2011, PPAG 2012-2015, Annual Evaluation Report of the PPAG for the years 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 and 2015, produced by the Secretariat of Planning of Minas Gerais (SEPLAG). As regards the second specific objective of the work, it became necessary to define the meaning of public delivery, and to that end, this work was supported, mainly in Araújo Jr (2008) and Garcia (2001). Therefore, the level of Public Deliveries, called by Araújo Jr. (2008, p.18) of Effectiveness Index, of the structuring program for the area of education, is made based on a specific calculation based on Araújo Jr. (2008, p.18). The analysis of the results obtained shows that, in the first specific objective, PPAG programs are still mostly sectoral. In addition, there are other shortcomings in planning, such as the detachment between the strategic objectives defined in the PMDI and the objectives pursued by the structuring programs of the PPAGs education axis. With regard to the second specific objective, the analysis of public deliveries presented average rates for the structuring programs in the respective planning period considered satisfactory for six of the seven total structuring programs.

Keywords: Public Planning. Multi-Year Plan. Education. Government Planning.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das principais mudanças no PMDI. Minas Gerais, 2012.....	30
Quadro 2 - Resultados finalísticos dos programas que Compõem a Área de Resultados: Educação de qualidade. PPAG 2008-2011, Estado de Minas Gerais.....	39
Quadro 3 - Objetivos Estratégicos dos Programas que Compõem a Área de Resultados: Educação de qualidade. PPAG 2008-2011, Estado de Minas Gerais.....	41
Quadro 4 - Programas Estruturadores da Área de Resultado Educação de Qualidade, seus objetivos e público alvo. PPAG 2008-2011, Estado de Minas Gerais.....	43
Quadro 5 - Programas, Classificação no Mapa Estratégico, Tipos de Programas e Recursos Financeiros Programados e Executados no Período 2008-2011. Estado de Minas Gerais.....	44
Quadro 6 - Programas Estruturadores da Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano. PPAG 2012-2015, Estado de Minas Gerais.....	48
Quadro 7 - Objetivos Estratégicos dos Programas que Compõem a Rede de Desenvolvimento Integrado: Educação e Desenvolvimento Humano. PPAG 2012-2015, Estado de Minas Gerais.....	49
Quadro 8 - Programas, Classificação no Mapa Estratégico, Tipos de Programas e Recursos Financeiros Programados e Executados no Período 2012-2015. Estado de Minas Gerais.....	50
Quadro 9 – Programas, ações, unidade de medida e metas físicas programas para os programas estruturadores da Área da Resultados Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011. Estado de Minas Gerais.....	54
Quadro 10 - Índice de Entregas Públicas dos quatro anos dos Programas Prioritários da Área da Resultados Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011. Estado de Minas Gerais.....	55

Quadro 11 – Programas, ações, unidade de medida e metas físicas programas para os programas estruturadores da Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano do PPAG 2012-2015. Estado de Minas Gerais.....	57
Quadro 12 - Índice de Entregas Públicas dos quatro anos dos Programas Prioritários da Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano do PPAG 2012-2015. Estado de Minas Gerais.....	59
Quadro 13 - Comparação de Elementos que Caracterizam o Planejamento Governamental na Área de Educação. PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, Estado de Minas Gerais.....	61
Quadro 14 - Relação das Entregas Públicas Calculadas Para os Programas Estruturadores das Áreas Estudadas. PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, Estado de Minas Gerais.....	62

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	15
2.1	A Educação no Brasil: um contexto geral.....	15
2.2	Planejamento Governamental: significado e conceitos relevantes	18
2.3	Planejamento Governamental em MG: os dois últimos ciclos de planejamento	26
3	METODOLOGIA	30
4	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO: CARACTERIZAÇÃO GERAL E ENTREGAS PÚBLICAS DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS.....	35
4.1	Caracterização do Planejamento Governamental voltado para a área de Educação do Estado de Minas Gerais.....	35
4.1.1	A área da Educação no PPAG 2008-2011	36
4.1.2	A área da Educação no PPAG 2012-2015	45
4.2	Análise das entregas públicas realizadas no âmbito dos programas prioritários.....	52
4.2.1	Entregas Públicas dos programas prioritários da área da Educação no PPAG 2008-2011.....	53
4.2.2	Entregas Públicas dos programas prioritários da área da Educação no PPAG 2012-2015.....	56
4.3	Síntese Comparativa da Caracterização do Planejamento Governamental e das Entregas Públicas da área de Educação nos Últimos Dois Ciclos de Planejamento Encerrados (2008-2011 e 2012-2015) do Estado de Minas Gerais.....	59
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

O planejamento se constitui processo necessário para a sobrevivência de qualquer tipo de instituição, e o Estado, como instituição altamente complexa, não é diferente. A essência do planejamento está na interlocução entre diversos atores comprometidos com os resultados estabelecidos para determinada organização, e o que comumente se denomina “plano”, corresponde ao conjunto de programas, ações e iniciativas voltado para o alcance de determinado objetivo. Em termos gerais, pode-se dizer que o planejamento trata essencialmente, da definição dos objetivos e metas (a serem alcançados pela organização) e meios (recursos financeiros e humanos necessários para o alcance dos objetivos estabelecidos), bem como da definição de parâmetros requeridos para o acompanhamento e avaliação do plano. O planejamento governamental, mais especificamente, é definido por Cardoso Jr. (2011) como um instrumento utilizado para definir as diretrizes, iniciativas, metas e objetivos do Estado, referente a todos os fatores e atores relacionados.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165 estabelece os instrumentos do sistema de planejamento e orçamento, sendo eles: o Plano Plurianual de Ação (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Porém, no que diz respeito ao PPA, o texto constitucional prevê que seria necessária uma Lei Complementar para regulamentá-lo, e essa norma, até a data de publicação deste trabalho, ainda não existe. Segundo Garcia (2012), não raro, a incompreensão da administração pública acerca da importância do planejamento, ou ainda, a baixa prioridade do Estado em conceber instrumentos de condução de políticas públicas podem ser alguns dos motivos para a inexistência da Lei Complementar específica para estabelecer a forma de elaboração do PPA.

A constituição do Estado de Minas Gerais, além dos instrumentos que compõem o sistema de planejamento e orçamento instituídos pela Constituição Federal (PPA, LDO e da LOA), institui também o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O PMDI embora não tenha período de vigência especificamente determinado na constituição estadual - podendo variar de acordo com as especificidades dos resultados que se pretende alcançar – corresponde ao plano de

longo prazo, por meio do qual são estabelecidas as diretrizes que devem balizar a formulação dos demais instrumentos de planejamento, como prevê o artigo 231 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O PMDI surgiu no Estado de Minas Gerais em um contexto em que se passou a enfatizar o planejamento, a visão estratégica e o estabelecimento de prioridades para promover mudanças de curto e de longo prazo (AMARAL, 2015). Embora tenha um horizonte temporal de longo prazo, o PMDI tem sido revisado constantemente a cada nova edição do PPAG, para que ambos os instrumentos estejam alinhados. A primeira versão do PMDI foi para o período de 2003-2020. Após essa primeira versão, ele foi elaborado para o período 2007-2023 e, posteriormente para 2011-2030. O plano atual abrange o horizonte dos anos 2015 a 2027. O objetivo principal do PMDI é o de proporcionar as condições estruturantes fundamentais para um ciclo prolongado de crescimento econômico e social sustentável, capaz de propiciar a redução estrutural das desigualdades regionais do Estado (MINAS GERAIS, 2016).

Após a promulgação da carta constitucional foram elaborados ainda outros planos, como por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Nacional de Educação (PNE), dentre outros usados também como instrumentos de planejamento. Isso ilustra a insuficiência do PPA como instrumento geral e central de planejamento da ação governamental, fazendo com que sejam necessários outros planos para suprir suas deficiências.

O PPA possui protagonismo no atual sistema de planejamento brasileiro e mineiro, uma vez que nenhum programa ou despesa pode ser realizada pelo estado se não estiver explicitada nesse instrumento.

O foco deste trabalho é a análise do planejamento governamental do Estado de Minas Gerais voltado para a área de educação, considerando-se como horizonte temporal os dois últimos ciclos completos de planejamento relativos ao PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015.

Além de estar submetida às mesmas normas e procedimentos institucionalizados já citados, a Secretaria do Estado de Educação (SEE) também é norteada e orientada por disposições exclusivas dentro do Estado, como a de alocar e executar pelo menos 25% de seu orçamento com a manutenção e o

desenvolvimento da Educação Básica, e está relacionada a outras estruturas e suas disposições, como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o que influencia na forma da estruturação dos programas no PPAG.

Durante o ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2008-2011 identifica-se que a atuação do governo do Estado de Minas Gerais na área de educação corresponde, basicamente, à área de resultado denominada Educação de Qualidade, que é formada pelos seguintes programas estruturadores: Desempenho e Qualificação dos Professores; Escola em Tempo Integral; Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica; e Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas. No de planejamento relativo ao PPAG 2012-2015 atuação do governo encontra-se retratada pela rede de desenvolvimento integrado denominada Educação e Desenvolvimento Humano, formada pelos programas: Educação para Crescer; Melhor Emprego e Pró-Escola (MINAS GERAIS, 2012).

Tendo em vista estes dois momentos no tempo, e diante da relevância da área de educação para o desenvolvimento social e econômico de países e regiões emerge uma questão que orienta a elaboração da monografia: como se configura o planejamento governamental do estado de Minas Gerais voltado para a área de educação, no passado recente? Ou seja, quais programas voltados para a área foram estabelecidos pelo governo mineiro no PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015?

A escolha do tema se deve, principalmente, a dois aspectos. Primeiramente, entende-se que seja importante, no campo do planejamento governamental, conhecer melhor os programas e ações governamentais, voltados para a área de educação, priorizados pelo governo, especialmente em um cenário de crise econômica e política como o atual. Assim, é relevante saber se as entregas públicas planejadas pelos programas podem ser consideradas satisfatórias.

Em segundo lugar, o período em que estive alocado na Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, por meio do estágio obrigatório da Fundação João Pinheiro, me permitiu vivenciar a prática da ação governamental dentro de um órgão importante da área, motivando meu interesse e curiosidade em conhecer o planejamento do governo na área de educação. Nesse sentido, o PPAG se mostrou um instrumento essencial e por isso se tornou a fonte principal dos dados e informações tratados nesse estudo.

Esse trabalho poderá ser usado como referência para análise da atuação do estado em outras áreas – a exemplo da saúde, segurança, dentre outras – fornecendo, assim, panorama geral para estudos aprofundados a serem futuramente realizados e para o aperfeiçoamento da atuação do Estado.

O trabalho tem como objetivo geral conhecer como se encontra configurado o planejamento de governo no estado de Minas Gerais voltado para a área de educação.

Especificamente, pretende-se:

1. caracterizar o planejamento governamental voltado para a área de educação do Estado de Minas Gerais nos dois últimos ciclos de planejamento correspondentes ao Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015, enfatizando-se aspectos tais como: objetivos e público-alvo dos programas prioritários e tipos de programas (setorial e multissetorial), volumes de recursos financeiros programados e aplicados nos programas prioritários;

2. verificar se as entregas públicas físicas programadas para o público-alvo dos programas prioritários da área de educação foram realizadas de modo satisfatório.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Nesse tópico são abordados alguns elementos teórico-reflexivos que são importantes para a contextualização da pesquisa, sendo eles: o planejamento governamental, seu significado e conceitos relevantes; o planejamento governamental em Minas Gerais, mais especificamente nos dois últimos ciclos de planejamento já citados; além de uma breve uma caracterização da área da educação no Brasil e os quesitos que tangenciam o planejamento.

2.1 A Educação no Brasil: um contexto geral

Este capítulo tem como objetivo definir o conceito de educação e ilustrar de forma breve o contexto em que ela se insere no Brasil. O conceito de Educação Básica, bem como sua estrutura e organização, são tratados de maneira especial. Essa priorização no trato se deve a dois fatores: ao peso que a educação básica tem no sistema brasileiro e à maior proximidade do autor com o tema. Essa seção tem a finalidade de auxiliar a interpretação dos dados analisados nos capítulos posteriores. Porém, sem se esgotar o tema ou adentrar em discussões conceituais.

O sistema educacional brasileiro é dividido em Educação Básica e Ensino Superior. A Educação Básica, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - 9.394/96), passou a ser estruturada por etapas e modalidades de ensino, englobando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental obrigatório de nove anos e o Ensino Médio. A educação básica é um conceito, definido no art. 21 como um nível da educação nacional e que congrega, articuladamente, essas três etapas (CURY, 2002).

A Constituição Federal de 1988, no capítulo próprio da educação, criou as condições para que a LDB assumisse esse conceito de educação básica já no § único do art. 11 ao possibilitar que os Estados e os municípios se constituíssem um sistema único de educação básica.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, instituiu a federação trina, por meio da qual os municípios foram elevados a entes federados, situação sem paralelo no mundo (MENEZES, 2008). O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) define o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito

Federal e, para dar conta deste modelo federado e cooperativo, esses entes estão sujeitos a formas de cooperação definidas também na carta magna. A Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo Almeida (1991, p. 79), competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, e associadas a essas, existem também as competências comuns (CURY, 2002).

O inciso V do artigo 23º da Constituição define que é competência comum *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*. Porém, o § único desse mesmo artigo define que: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. E, por fim, o inciso IX do artigo 24º diz ser matéria concorrente de todos: *a educação, cultura, ensino e desporto*. Pode-se perceber que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, a Constituição federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições entre os integrantes do sistema federativo (CURY, 2002).

Por sua vez, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, a fim de cumprir o que foi determinado pelo artigo 23º da Constituição Federal. A Lei de Diretrizes e Bases estabelece, em seu artigo 10º, que é dever dos Estados Federados “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem...” (BRASIL, 2009). Sendo assim, é definido dentro do arcabouço legal que os Estados devem priorizar a oferta do Ensino Médio, porém, sem deixar de lado os outros níveis de ensino.

A concepção de articulação entre os sistemas e entes resulta na exigência da confecção de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e nos meios, e efetivo nos seus fins de integrar e definir de forma mais clara e objetiva as competências de cada nível de governo.

A promulgação da Constituição vigente reiterou a vinculação constitucional de recursos para a educação, como já havia sido feito em versões anteriores. A Carta de 1988 manteve o percentual de recursos vinculados à educação para estados, Distrito Federal e municípios em 25% e ampliou de 13 para

18%, o percentual do governo federal, em comparação à constituição vigente anteriormente (MENEZES, 2008).

Art. 212. União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

A Lei de diretrizes e bases da educação nacional complementa este artigo ao determinar em seu artigo 69º que tais percentuais sejam destinados ao ensino público. O artigo determina, ainda, que, no caso de a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica dos Municípios terem aumentado tais percentuais, o parâmetro a ser respeitado deverá ser o determinado por estas legislações.

A vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino toma como referencial o montante da receita de impostos, o qual se constitui apenas numa parte da totalidade dos recursos tributários (compostos, também, pelas taxas e contribuições de melhoria) (MENEZES, 2008).

Observa-se que, segundo a Carta de 1988, o município deve financiar, com prioridade, o ensino fundamental e a educação infantil e os estados e Distrito Federal, o fundamental e médio. O art. 11 da LDB esclarece e complementa o art. 212, ao permitir ao município o financiamento de ações voltadas a outras etapas de ensino somente quando estiverem atendidas, de forma plena, as atividades de sua área de competência e com recursos acima dos 25% constitucionalmente vinculados (inciso V) (MENEZES, 2008, p. 156).

Ainda dentro do contexto da educação no Brasil, é fundamental destacar a existência do Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE, de duração plurianual, define diretrizes, metas e estratégias que devem reger as iniciativas na área da educação para os dez anos seguintes à sua promulgação.

Em 9 de janeiro de 2001, o presidente da República sancionou, com nove vetos, a Lei nº 10.172/ 2001, que aprova o PNE. Doze anos depois de promulgada a Constituição Federal, surge a norma legislativa posta no seu artigo 214 e requerida pela Lei de Diretrizes

e Bases da Educação Nacional (LDB) (VALENTE E ROMANO, 2002, p. 97).

O PNE foi aprovado pela Câmara de Deputados no dia 14 de junho de 2000 e estava estruturado em torno de três eixos: a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza. O referido plano teve um horizonte temporal de 2001 a 2010. Após ele, foi também publicado o PNE 2011-2020 e, posteriormente, elaborado para 2014-2024.

Assim como a União, os estados também devem elaborar Planos de Educação – PEE – para um horizonte de 10 anos. Em Minas Gerais a Lei 19.481 de 2011 estabeleceu o PEE para o período compreendido entre 2011 e 2020. Atualmente, está vigente a Lei Estadual 23.197, que institui o Plano Estadual de Educação (PEE) para Minas Gerais para o período de 2018 a 2027, foi publicada em 27 de dezembro de 2018. O texto da lei, recém-publicada, ficou com 15 artigos e um anexo em que são apresentadas as 18 metas do PEE. Entre elas, várias propõem a universalização do atendimento escolar, separadas por faixas etárias, englobando os ensinos infantil, fundamental e médio, até a faixa de 15 a 17 anos (MINAS GERAIS, 2018).

Essa breve contextualização demonstra a densidade normativa e a complexidade da área de Educação no Brasil e nos estados, embora de forma sucinta. A descrição e o entendimento desse cenário são essenciais para uma melhor análise e interpretação dos resultados que são extraídos a partir desse trabalho.

2.2 Planejamento Governamental: significado e conceitos relevantes

A partir da definição de um cenário podem ser estabelecidos meios e metas para que se possa alcançar determinado objetivo ou atacar um problema. Esse processo que busca determinar os meios para se chegar a uma determinada realidade pré-determinada pode ser entendido, de forma genérica, como a ação de planejar.

Segundo Lida (1993), a partir da década de 50 os métodos tradicionais de planejamento foram difundidos na América Latina pela Cepal e outros órgãos e,

desde então, tem sido amplamente aplicados, até mesmo em situações onde não são recomendados. Os métodos tradicionais de planejamento apresentam, em sua grande maioria, conteúdo tecnocrático e determinístico baseando-se em algumas premissas, tais como a de que a trajetória passada se repetirá no futuro e a de que o objetivo traçado é estático e o plano é passivo. Ou seja, desconsideram a dinamicidade do contexto e a influência dos atores envolvidos no plano, dentre outras complexidades da realidade. (IIDA, 1993).

O planejamento governamental, por sua vez, é conceituado a partir de adaptações das definições mais amplas de planejamento. Cardoso Jr. (2011), por exemplo, entende o planejamento governamental um instrumento utilizado para definir iniciativas, diretrizes, metas e objetivos do Estado, a partir de um diagnóstico preciso do contexto, dos fatores e atores relacionados ao Estado.

Porém, a complexidade da máquina estatal acarreta que qualquer diagnóstico ou processo de decisão tenha um nível maior de dificuldade, pois estará atuando sobre diversas interpretações da realidade, uma heterogeneidade de atores e incertezas, além de eventuais controvérsias que envolvam as políticas públicas. Todas essas questões fazem com que seja essencial estabelecer um cálculo político sistemático e o foco permanente de acordo com a conjuntura. (CARDOSO JR., 2011).

Outra definição de planejamento governamental pode ser encontrada em Paludo e Procopiuck (2011):

O conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, de caráter pragmático (devem ser objetivas, realistas e factíveis), orientadas para a ampliação do nível de conhecimento sobre a realidade presente, para a solução de problemas (apontados por diagnósticos ou antecipados por avaliações prospectivas) e para a implementação de mudanças na realidade por meio do emprego racional e produtivo dos recursos. (SANCHES, 2004 apud PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 83).

O Estado, na busca de alcance dos seus objetivos, lida com problemas sociais que são complexos – em função de seu perfil multidimensional – multicausais e interdependentes. Esses problemas complexos, segundo lida (1993),

não podem ser resolvidos com modelos demasiadamente simples, sendo, por isso, necessário usar modelos adequados e capazes de espelhar essa realidade.

Em tais casos, é possível encontrar na literatura o método de Planejamento Estratégico Situacional, o PES, que de acordo com Iida (2003), retrata uma perspectiva de planejamento governamental mais adequada para lidar com problemas complexos (IIDA, 1993). A metodologia PES foi criada com o intuito de responder às especificidades do Planejamento Governamental e, por isso, é tratada nesse trabalho.

O PES foi desenvolvido a partir da década de 70, pelo economista chileno Carlos Matus, sendo um método mais flexível e realista que permite trabalhar com a complexidade dos problemas sociais. Neste método a realidade é continuamente acompanhada e o futuro não é determinístico (IIDA, 1993). Essa ideia de planejamento pensada para o setor público, embora não seja uma metodologia universalmente utilizada, ilustra bem a complexidade e as especificidades do planejamento público, trazendo para o foco do trabalho os desafios que a administração pública enfrenta ao planejar a sua atuação.

Exposto tudo isso, é importante enfatizar que a estruturação e os instrumentos obrigatórios de planejamento e orçamento do Estado estão definidos hoje na legislação brasileira. Essas definições estão na própria Constituição Federal, que estabelece o sistema de planejamento e orçamento federal, nas disposições transitórias, leis complementares e também nas Constituições Estaduais. Esse sistema de planejamento, segundo o texto constitucional, é composto por três instrumentos principais, os quais serão aqui expostos.

Em âmbito federal, a Constituição da República de 1988 (CF/88) criou o Plano Plurianual (PPA) que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (CF/88, Art. 165). No mesmo artigo, a carta magna também institui os outros dois instrumentos orçamentários, sendo eles, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambos submetidos ao PPA, o que torna possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu um papel central de organização da ação do Estado a esse instrumento ao submeter os demais documentos de planejamento e orçamento às disposições do PPA (PAULO, 2010).

O parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal explicita a necessidade de criação de um dispositivo legal para orientar a criação do PPA, devendo esse instituir o plano plurianual de forma regionalizada, definindo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Ao deixar sem regulamentação, mediante Lei Complementar, o Artigo 165 e ao não organizar as disposições constitucionais referidas anteriormente em estrutura lógico-hierárquica, permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental e, conseqüentemente, os PPAs vêm sendo desenvolvidos segundo o entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do § 1º do Artigo 165 (GARCIA, 2012).

Um grande passo no aprimoramento do PPA foi a constituição de um grupo de trabalho interministerial (GTI) integrado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (Secretaria de Planejamento e Avaliação – SPA, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria de Controle de Empresas Estatais – SEST, Ipea e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), do Ministério da Fazenda (MF) (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Secretaria Federal de Controle – SFC, Secretaria da Receita Federal – SRF, e Banco Central do Brasil – BCB), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), da Associação Brasileira de Orçamento Público e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era, em 60 dias, elaborar o projeto de lei complementar (PLC) de que trata o Artigo 165, § 9º, da CF/88 (GARCIA, 2012).

O GTI, que concluiu seus trabalhos em dezembro de 1997, buscou fazer do PPA um plano de governo e um instrumento viabilizador da integração dos objetivos estratégicos com o orçamento. O produto do trabalho foi uma série de recomendações de aprimoramento da ferramenta que deveria compor um PLC, porém, essa nunca foi aprovada. Ainda assim, algumas recomendações foram colocadas em prática e institucionalizadas a partir de outros meios, como decretos e

portarias e então replicadas em outros níveis de governo (GARCIA, 2012). Dentre elas, pode-se destacar:

1) O programa passaria a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;

2) Os programas seriam referidos, sempre, à solução de problemas identificados e declarados, com seus objetivos finais estabelecidos e quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;

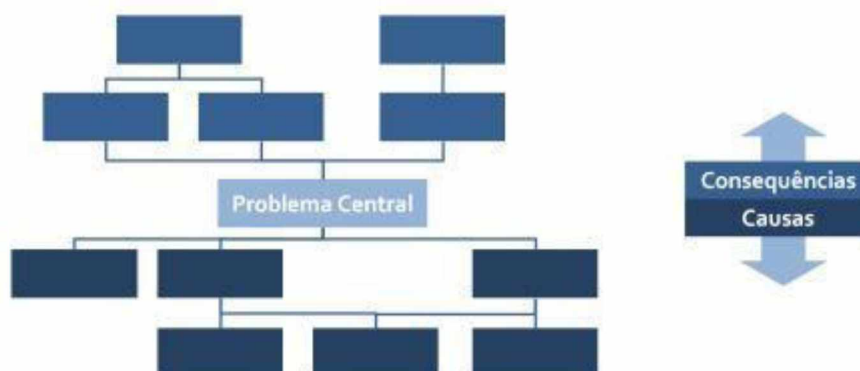
3) Os programas passariam a ser integrados por ações. Nos programas orçamentários, as ações foram desdobradas em projetos e atividades e a cada um destes corresponderia um produto, com sua respectiva meta;

4) A classificação funcional-programática, a partir de programas, seria definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo PPA, considerada como categoria de natureza gerencial – isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo (GARCIA, 2012).

Como visto neste trabalho e em PALUDO e PROCOPIUCK (2011, p. 83), é a partir do problema diagnosticado que se dará a intervenção do governo – que se traduz na formulação e execução de programas, planos e políticas públicas cujo objetivo é dirimir ou sanar o problema identificado. Assim, a adequada definição e especificação do problema são de grande relevância para o sucesso da intervenção governamental. O problema, normalmente, é uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. São demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar as suas agendas de compromissos (REIS et al., 2013).

Uma vez identificado o problema a ser enfrentado é importante analisá-lo com cuidado a fim de se identificar as suas possíveis causas. Para isso, existem algumas ferramentas, como a árvore de problemas. A partir da construção da árvore de problemas é possível identificar as causas que estão na raiz do problema e as consequências advindas disso, que estarão na parte superior da árvore. Vide exemplo na Imagem 1.

Imagem 1 – Árvore de Problemas



Fonte: REIS et al., 2013.

Uma vez identificadas as causas do problema, parte-se então para a intervenção estatal. Atualmente, a atuação governamental é organizada por programas. Os programas são compostos por ações, que são as medidas adotadas pelo governo que contribuem para a solução do problema. Essas medidas entregam à sociedade produtos que irão atuar frente às causas identificadas como geradoras do problema.

Assim, ações devem atacar as principais causas do problema a ser combatido pelo programa (MINAS GERAIS, 2012). Cada ação corresponde a um produto físico a ser entregue ao público-alvo (beneficiários) do programa. Portanto, cada ação corresponde a uma entrega pública que possui meta financeira e física. É de fundamental importância que essas entregas possam ser traduzidas em indicadores que estejam fortemente relacionados ao objetivo do programa, e assim, possam ser compreendidos como instrumentos capazes de mensurar o grau de alcance do objetivo do programa (ROCHA et al., 2013; ROCHA; CARVALHAIS; NOGUEIRA, 2014).

Os programas podem ser definidos também por unidade de responsabilidade, sendo eles: setoriais (todas as ações no âmbito de um ministério); unissetoriais (todas as ações no âmbito de uma unidade de um mesmo ministério) e multissetoriais (ações distribuídas em mais de um ministério). Vale ressaltar novamente que problemas complexos, que constituem grande parte dos problemas enfrentados pela Administração Pública, para seu eficaz enfrentamento exigem ações de diversas naturezas, dificilmente encontradas em uma mesma área setorial (GARCIA, 2012).

Garcia (2012) argumenta que, embora haja conhecimento da necessidade de ações multissetoriais para atacar mais adequadamente grande parte dos problemas sociais, o que se observou no caso do PPA do governo federal correspondente ao ciclo de planejamento 2004-2007 foi a preponderância de programas setoriais, o que reflete, segundo o autor, uma compartimentalização das ações governamentais voltadas. Ou seja, de acordo com o autor, a atuação do governo por meio da formulação e execução dos programas do PPA, refletiria mais uma resposta aos interesses dos grupos que lutam por recursos dentro do governo, do que propriamente, a natureza complexa dos problemas que os programas objetivam reduzir ou dirimir.

O Estado de Minas Gerais, por sua vez, além dos instrumentos instituídos pela Constituição da República (PPA, LDO e da LOA), possui também um instrumento que define as diretrizes de longo prazo: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O PMDI é determinado pelo artigo 231 da Constituição do Estado de Minas Gerais e é um plano que consolida um conjunto de grandes escolhas para a construção do futuro do Estado. Para incentivar o desenvolvimento de Minas Gerais em todas as áreas da ação governamental, a Constituição Estadual de 1989 determina uma total integração entre o PMDI e os instrumentos de planejamento (MINAS GERAIS, 2015).

Nesse sentido, de acordo com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG):

O PPAG compreende um plano de médio prazo, mediante o qual se elaboram as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual para os próximos quatro anos, envolvendo um conjunto de programas e ações direcionados para a concretização da visão de futuro, das diretrizes, objetivos e resultados estratégicos inscritos no PMDI, abarcando a alocação de todos os recursos orçamentários, seja em ações finalísticas, seja em ações de apoio administrativo, ou ainda naquelas que se destinam ao cumprimento de obrigações especiais (inativos, pensionistas, dívida pública interna e externa, transferências constitucionais a municípios, etc.) (SEPLAG, 2007, p.13).

Rocha e Carvalhais (2016) descrevem os níveis de agregação da atuação governamental, sendo que a política pública pode ser entendida como o nível de maior agregação, com a base representada pelas ações, atividades e projetos, que uma vez articulados e coordenados integram o programa, instrumento básico dos processos de planejamento e gestão pública. Nesse sentido, a atuação governamental e o planejamento são constantemente organizados por programas, como é visto no PPAG de Minas Gerais.

Os programas públicos, quando tratados sob a perspectiva do planejamento governamental, podem ser classificados de diversas formas, sendo duas as mais frequentes: classificação segundo a posição no mapa estratégico; classificação conforme o tipo de beneficiário.

A classificação do programa segundo a posição por ele ocupada no mapa estratégico do governo admite três tipos principais: estruturadores, associados e especiais. Os programas estruturadores podem ser entendidos como aqueles considerados estratégicos pelo governo, dos quais o governo espera maiores resultados no sentido de solucionar ou mitigar os problemas que lhes deram origem. Pode se destacar dentre seus atributos a prioridade na alocação dos recursos públicos, entendendo-se com isso que, em um cenário de corte de recursos, os programas estruturadores são os últimos a serem afetados e, além disso, recebem acompanhamento intensivo por parte dos órgãos de planejamento do estado (SEPLAG, 2011).

Os programas classificados como associados, por sua vez, possuem posição menos destacada no mapa estratégico, relativamente aos estruturadores, mas são importantes por possuírem sinergia com os estruturadores, podendo, inclusive, influenciar no desempenho desses. Os programas especiais, por seu turno, são aqueles voltados para as atividades meio da administração pública, incluindo-se entre eles, para efeitos de planejamento e orçamento, os programas padronizados e obrigações especiais como pagamento de pessoal (SEPLAG, 2011).

Outra classificação utilizada no campo de planejamento governamental é aquela que diferencia os programas segundo o tipo de beneficiário de suas ações, e admite duas modalidades: programas finalísticos e programas de apoio às políticas públicas e áreas específicas. São classificados como finalísticos aqueles programas

que tem como resultado serviços e produtos ofertados diretamente pelo Estado à sociedade, cujos resultados devem ser passíveis de mensuração por meio de indicadores. Já os programas de apoio são aqueles que contemplam as ações voltadas à prestação de serviços ao próprio estado, ou seja, os produtos e serviços não são ofertados diretamente à sociedade (SEPLAG, 2011).

É possível observar na literatura especializada e nos instrumentos de planejamento, como o PPAG e o PMDI, mais uma tipologia de programas utilizada no campo do planejamento governamental: é aquela na qual os programas são classificados segundo áreas temáticas para efeitos da agenda de políticas públicas, como, por exemplo, programas de segurança pública, programas sociais, programas de desenvolvimento, dentre outros (CARVALHAIS, 2018).

Expostos os conceitos de planejamento, planejamento público e os instrumentos de planejamento definidos nas constituições federal e estadual em uma breve revisão teórica, parte-se então para a descrição de como é feito o Planejamento Governamental no Estado de Minas Gerais, o que é feito na seção a seguir.

2.3 Planejamento Governamental em MG: os dois últimos ciclos de planejamento

Em Minas Gerais os planos plurianuais são denominados Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG), e são elaborados considerando as diretrizes estabelecidas no PMDI. O PPAG é instituído a partir dos objetivos estratégicos, compromissos e prioridades estabelecidas em cada agenda setorial e da experiência na execução do exercício corrente.

O PMDI é uma exigência da Constituição Estadual de 1989, de Minas Gerais, e a partir de 2003 o PMDI passa a ser elaborado para um horizonte temporal maior, sendo revisado a cada 4 anos. O PMDI posterior foi editado para o horizonte de 2007-2023, posteriormente para 2011-2030, e, o atual, para 2016-2027. No PMDI são estabelecidas as diretrizes estratégicas de longo prazo, o planejamento de médio prazo destas diretrizes é elaborado na forma da concepção do PPAG, e as de curto prazo, por meio da Lei Orçamentária para o ano (MINAS GERAIS, 2015).

A seguir, procura-se descrever, de forma sintética, a forma como de organização da estratégia de intervenção do governo de Minas Gerais por meio dos programas, considerando-se como horizonte temporal os dois últimos ciclos de planejamento já encerrados: PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015. Assim, tendo em vista as orientações contidas no plano estratégico do Estado de Minas Gerais, procura-se descrever, de forma geral, como se encontra configurada a ação governamental retratada nos referidos PPAG's.

Os programas do PPAG 2008-2011 foram classificados em estruturadores, associados e especiais de acordo com seu posicionamento no mapa estratégico definido no PMDI 2007-2023. Os programas foram agrupados em 13 áreas de resultados. Os programas são compostos por ações, e essas possuem metas físicas e financeiras. O plano plurianual 2008-2011 era composto por 57 programas estruturadores, 130 programas associados e 70 programas especiais. Todos esses programas compunham juntos um total de 1.440 ações (MINAS GERAIS, 2007).

Ao elaborar o diagnóstico para a confecção do PPAG 2012-2015, o governo do Estado de Minas Gerais diagnosticou que um dos principais desafios da atuação governamental era a baixa sinergia existente entre as áreas de resultados, o que levou a uma mudança da organização da estratégia. Nessa nova fase, a proposta do executivo é que os cidadãos passem a ocupar a posição de personagens-chave na definição das estratégias governamentais, deixando de serem vistos apenas como destinatários das políticas públicas implementadas pelo Estado. A concretização da estratégia proposta no PMDI 2011-2030 tem como eixo basilar a Gestão para Cidadania e se traduz mediante a definição das Redes de Desenvolvimento Integrado (IPEA, 2013, p.30).

Os programas do PPAG 2012-2015 foram então agrupados em 11 Redes de Desenvolvimento Integrado. Essas redes reuniam um total de 31 programas estruturadores e cerca de 1200 ações. Para Vilhena (2012), o Estado em Rede visa facilitar e viabilizar os princípios estabelecidos no PMDI 2011-2030 através de um ambiente de cooperação e diálogo entre agentes e instituições, sobre a definição de escolhas regionais que impactarão o cenário de Minas Gerais. O PPAG segue o eixo estruturador do PMDI.

Algumas das mudanças ocorridas entre os dois ciclos podem também ser observadas na estruturação do PMDI correspondente aos dois ciclos (2007-2023 e 2011-2030), como pode ser observado no quadro 1:

Quadro 1 - Síntese das principais mudanças no PMDI. Minas Gerais, 2012.

Principais Itens	PMDI 2007-2023	PMDI 2011-2030
Horizonte de Planejamento	2023	2030
Desafio Central	ESTADO PARA RESULTADOS - Produção de benefícios concretos para a sociedade a partir das ações do governo	GESTÃO PARA CIDADANIA - Participação da sociedade civil na priorização e acompanhamento da implementação da Estratégia Governamental
Visão de Futuro	Tornar Minas o Melhor Estado Para se Viver	Tornar Minas o Melhor Estado Para se Viver
Transformações para o Futuro	5 Eixos Estratégicos	10 Desafios e Transformações para as próximas duas décadas
Organização da Estratégia de Desenvolvimento	10 Áreas de Resultado	11 Redes de Desenvolvimento
Desdobramento da Estratégia	Projetos Estruturadores	Programas Estruturadores subdivididos em Projetos e Processos Estratégicos

Fonte: PPAG-MG 2012-2015 (adaptado pelo autor). MINAS GERAIS, 2012.

Pelo levantamento documental realizado, observou-se que o objeto desta pesquisa encontra-se mais diretamente associado à Área de Resultado denominada Educação de Qualidade, no que diz respeito ao PPAG 2008-2011, e à Rede de Desenvolvimento Integrado de Educação e Desenvolvimento Humano, no ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2012-2015. O conjunto de programas correspondente às ações do governo de Minas Gerais na área da Educação contido nos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015 é analisado para se atingir aos objetivos dessa pesquisa. A seguir, nas tabelas 1 e 2 podemos observar os programas que são focos de análise nesta monografia e relativos aos dois ciclos de planejamento governamental.

Tabela 1 – Programas e Área de Resultados. PPAG 2008-2011, Estado de Minas Gerais.

Área de Resultados	Nome do Programa Estruturador
Educação de Qualidade	Desempenho e Qualificação de professores
	Escola em tempo integral
	Novos padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica
	Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas

Fonte: PPAG-MG 2008-2011 (adaptado pelo autor). Minas Gerais, 2007.

Tabela 2 – Programas e Redes de Desenvolvimento. PPAG 2012-2015, Estado de Minas Gerais.

Rede de Desenvolvimento	Nome do Programa
Rede de Educação e Desenvolvimento Humano	Educação para Crescer
	Melhor Emprego
	Pró-Escola

Fonte: PPAG-MG 2012-2015 (adaptado pelo autor). Minas Gerais, 2011.

Esta seção se faz importante para auxiliar na interpretação e entendimento deste trabalho. Eles são os pilares para o desenvolvimento do estudo, norteiam todas as análises e exposições que são feitas no capítulo 4 deste trabalho, além de introduzir e contextualizar o estágio em que se encontra o Planejamento Governamental do Estado de Minas Gerais.

3 METODOLOGIA

As pesquisas científicas, de acordo com Gil (2008), são usualmente classificadas com base em seus objetivos gerais, e assim o autor classifica as pesquisas em três grupos principais: exploratórias, explicativas e descritivas.

As pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, a fim de torna-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal a descoberta de intuições ou o aprimoramento de ideias. Embora seu planejamento seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso (GIL, 2008).

Muito utilizada nas ciências exatas e naturais, as pesquisas explicativas têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. É o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. Elas valem-se quase exclusivamente do método experimental (GIL, 2008).

As pesquisas descritivas, por sua vez, têm como objetivo principal descrever as características de determinado fenômeno ou população, ou estabelecer relações entre variáveis, e uma das características deste tipo de estudo é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. São também pesquisas descritivas aquelas que buscam descobrir a existência de associações entre variáveis, como, por exemplo, as pesquisas eleitorais que indicam a relação entre preferência político partidário e nível de escolaridade dos eleitores. As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática (GIL, 2008).

Essa pesquisa se aproxima de um trabalho descritivo. Ele busca descrever características do planejamento governamental de Minas Gerais, voltado para a área de educação, tomando-se o conjunto dos programas estruturadores voltados para a área como principal elemento do planejamento governamental, conforme definido pelo governo nos ciclos relativos ao PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015.

Em relação ao procedimento técnico, utilizou-se no trabalho o levantamento documental e o bibliográfico. De acordo com Gil (2008), a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre elas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de autores sobre determinado assunto, a documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico. Nesse trabalho são utilizados ambos os procedimentos. É descrito a seguir a relação de cada um deles com cada objetivo específico da pesquisa.

A fim de atingir os objetivos específicos desse trabalho, de caracterizar o planejamento governamental na área da educação e verificar as entregas públicas, são utilizados como fonte de dados e informações, principalmente, documentos oficiais do Estado de Minas Gerais, tais como o PPAG 2008-2011, PPAG 2012-2015, Relatório Anual de Avaliação do PPAG para os exercícios de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, produzidos pela Secretaria de Planejamento de Minas Gerais (SEPLAG), além de leis e decretos.

Como já citado anteriormente, os programas enfocados no trabalho são mostrados nas tabelas 1 e 2, e encontram-se mais diretamente associados à Área de Resultado denominada Educação de Qualidade, no que diz respeito ao PPAG 2008-2011, e à Rede de Desenvolvimento Integrado de Educação e Desenvolvimento Humano, no ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2012-2015.

No que diz respeito ao segundo objetivo específico do trabalho, tornou-se necessário definir o significado de entrega pública, e para tanto, esse trabalho apoiou-se, principalmente em Araújo Jr (2008) e Garcia (2001). Esses e outros autores relacionam as entregas públicas ao conceito de eficácia (BALLART, 1992; ARAGÃO, 1997; CHUMBITA, 1997 apud CARVALHAIS, 2018). Nesse trabalho considera-se, também, que o conjunto de entregas públicas relativas a determinado programa está associado ao conceito de eficácia, que segundo Garcia (2001):

... é o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra (GARCIA, 2001, p.41).

Sendo assim, embora sejam vários os conceitos de eficácia encontrados na literatura, para efeitos desse trabalho e a fim de buscar verificar se as entregas públicas foram realizadas satisfatoriamente – segundo objetivo específico do trabalho – este estudo se apoia no conceito atribuído à eficácia por Garcia (2001), e na forma de obtenção utilizada por Araújo Jr (2008), que adapta o conceito da medida ao uso de dados provenientes do Relatório Anual de Avaliação do PPAG.

Portanto, a mensuração do nível de Entregas Públicas, chamado por Araújo Jr. (2008, p.18) de Índice de Eficácia, do programa estruturador voltado para a área de educação, é feita com base em Araújo Jr. (2008, p.18), e é dada pelo seguinte índice:

$$\text{Ieficácia} = [(\text{Tefis}(A) * \text{Peso}(A)) + (\text{Tefis}(N) * \text{Peso}(N))],$$

onde o peso da ação é igual à sua participação no orçamento planejado do programa:

$$\text{Peso} = \frac{\text{Programação financeira da ação}}{\text{Programação financeira do Programa}}$$

e a taxa de execução física é igual a:

$$\text{Tefis} = \left(\frac{\text{Execução física}}{\text{Programação física}} \right) * 100$$

O valor obtido para esse índice sinaliza em que medida foram executadas as metas físicas correspondentes às ações programadas. Os pesos e as taxas de execução físicas são obtidos a partir das ações que compõem os programas. O Índice de Eficácia, resultante desse cálculo, diz respeito ao programa como um todo. Os valores de execução são extraídos dos RAAs.

Quanto aos parâmetros, considera-se satisfatória neste trabalho a entrega pública do programa cujo índice esteja situado entre 0,7 e 1,3, e conforme Araújo Jr (2008) em termos de execução física utilizada na sua obtenção:

o valor de 70% para essa taxa é considerado um parâmetro mínimo de desempenho razoável, a partir do qual é possível dizer que a ação foi cumprida, particularmente considerando a possibilidade de execução postergada por meio de restos a pagar. Por sua vez, o valor de 130% foi eleito como parâmetro superior de desempenho, na medida em que após esse limite a meta inicialmente projetada perde o seu significado enquanto exequível e desafiadora (ARAÚJO, 2008, p. 13).

Quanto maior o índice, mais satisfatório tende a ser o desempenho do programa em termos de entrega pública, tendo 1,3 como patamar superior e 0,7 como limite inferior do intervalo de razoabilidade, conforme Araújo Jr. (2008). É importante destacar que esse intervalo considerado por Araújo Jr. é o parâmetro usado nos RAAs produzidos pela Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais e, por isso, sua utilização é considerada válida nesse trabalho.

A programação utilizada para a obtenção da taxa de execução física é aquela presente no PPAG, considerando que o objetivo é verificar se as entregas públicas planejadas no âmbito dos programas prioritários voltados para a área de educação podem ser consideradas satisfatórias. Portanto, para alcance do segundo objetivo específico do trabalho, foi obtido o índice de eficácia de cada programa estruturador, para os anos 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 da respectiva Área de Resultados e Rede de Desenvolvimento tratadas nessa pesquisa.

O índice de entrega pública – de eficácia do programa para Araújo Jr. (2008), possui limitações conceituais e metodológicas e a interpretação de seus resultados deve ser feita com cautela. O conceito de entregas públicas por ele retratado se refere ao grau de alcance das metas físicas correspondentes às ações do programa, não permitindo, assim, inferências sobre o alcance dos objetivos do programa. Nesse sentido é de certa forma, reducionista do conceito mais amplo de eficácia que de acordo com autores tais como Ballard (1992), Chumbita (1997) apresenta estreita associação com o grau de alcance dos objetivos do programa.

Sob o ponto de vista metodológico, o índice de entrega também deve ser interpretado com cuidado. Conforme já mencionado, ele é obtido a partir de dados secundários constantes do Relatório Anual de Avaliação do PPAG relativos aos

valores numéricos das metas físicas e financeiras, programadas e executadas correspondentes a cada ação que compõe o programa, dados esses que são alimentados pelos gerentes de programa no sistema de informação utilizado na área de planejamento governamental (o SIGPLAN) e nesse sentido, se voltam mais para o atendimento formal da legislação sobre acompanhamento dos programas do que propriamente para a geração de informação capaz de subsidiar a tomada de decisão do gestor.

É necessário reforçar que os resultados considerados satisfatórios por estarem dentro do intervalo estabelecido neste trabalho só o são dentro das limitações e da forma de obtenção do índice de entregas públicas. Além disso, outro ponto que merece atenção é o de que as ações físicas dos programas não necessariamente correspondem à forma correta de combater as causas diagnosticadas dos problemas, ou seja, a sua execução satisfatória nem sempre guarda relação de causalidade com as soluções das causas dos problemas públicos que os programas visam atacar.

Embora se reconheça as limitações do índice de entregas públicas, ele não deixa de se constituir informação interessante no sentido de sinalizar se as entregas públicas (ou seja, metas físicas das ações do programa) foram realizadas satisfatoriamente, tendo em vista a programação inicial das mesmas.

A análise dos valores obtidos para esse índice é apresentada na segunda seção do capítulo 4.

4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO: CARACTERIZAÇÃO GERAL E ENTREGAS PÚBLICAS DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

Este capítulo busca responder às perguntas propostas na introdução deste trabalho a partir da metodologia estabelecida no capítulo 3. As análises estão separadas em três seções. A primeira busca caracterizar o planejamento governamental voltado para a área da Educação e a seguinte, verificar as entregas públicas. Por fim, na terceira seção são traçados paralelos e comparações entre os resultados alcançados. Todas as análises são desenvolvidas abrangendo os dois últimos ciclos de planejamento encerrados do Estado de Minas Gerais correspondentes ao PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015 que são o foco deste trabalho.

4.1 Caracterização do Planejamento Governamental voltado para a área de Educação do Estado de Minas Gerais

Nessa etapa é elaborada uma caracterização do planejamento governamental do Estado de Minas Gerais voltado para a área de Educação. Essa caracterização abrange os dois últimos ciclos de planejamento encerrados do Estado de Minas Gerais, correspondentes ao PPAG 2008-2011 e sua Área de Resultados denominada Educação de Qualidade, e ao PPAG 2012-2015 e sua Rede de Desenvolvimento Integrado denominada Educação e Desenvolvimento Humano.

A caracterização apoia-se na identificação e na descrição de aspectos importantes do planejamento da atuação governamental, como: objetivos e público-alvo dos programas prioritários; matriz institucional, identificando os órgãos responsáveis e órgãos participantes do programa; tipos de programas (setorial e multissetorial) e volumes de recursos financeiros programados e aplicados nos programas prioritários correspondentes à área da Educação. O foco dessa seção é responder ao primeiro objetivo específico descrito na introdução do trabalho.

Os dois ciclos objetos de estudo deste trabalho serão tratados em tópicos diferentes, e, ao fim da exposição de ambos, serão feitas as comparações e considerações em comum sobre os dois planos.

4.1.1 A área da Educação no PPAG 2008-2011

O PPAG 2008-2011 do Estado de Minas Gerais organiza a ação governamental em programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos e dos resultados finalísticos definidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, atualizado nos termos da Lei nº 17.007, de 2007.

A Lei nº 17.347 que instituiu o instrumento foi aprovada em 16 de janeiro de 2008. A gestão, o monitoramento e a avaliação do Plano ficaram sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Estadual, ao qual compete definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento.

O PPAG 2008-2011 foi elaborado em um contexto de reeleição do chefe do executivo. Essa continuação da gestão permitiu uma tentativa de aperfeiçoamento da metodologia e permanência de alguns dos objetivos que já haviam sido traçados no PPAG 2004-2007. O PMDI balizou os compromissos do governo na busca pelo Choque de Gestão, que foi um pacote de propostas de reformas de cunho gerencialistas, através de um conjunto de medidas que introduziu na administração pública a concepção de um Estado que gasta menos com a máquina e cada vez mais com o cidadão. Já na segunda geração do Choque de Gestão, a partir da revisão do PMDI 2007-2023, buscou-se reorientar a máquina pública para o alcance de resultados, o Estado para Resultados (PPAG 2008-2011). Esse contexto tem influência direta na forma como o Plano Plurianual de 2008-2011 de Minas Gerais é estruturado

O PMDI 2007-2023 divide a ação do Estado em 11 Áreas de Resultados. O PPAG observa essas Áreas criadas e define os Programas Estruturadores, Programas Associados e Programas Especiais, indica as metas físicas e os valores orçados dessas intervenções no horizonte de quatro anos.

O plano 2008-2011 era composto por 57 programas estruturadores, 130 programas associados e 70 programas especiais. Todos esses programas compunham juntos um total de 1.440 ações (PPAG 2008-2011).

O PMDI 2007-2023 definiu para a Área de Resultados Educação de Qualidade os seguintes objetivos estratégicos: promover um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente, com altos níveis de

(continuação)

Programas	Resultados Finalísticos							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Melhoria do Ensino Fundamental								
Atendimento a Educação de Jovens e Adultos								
Atendimento ao Ensino Profissional								
Desenvolvimento da Educação Infantil								
Ensino Técnico Para o Agronegócio								
Total	5	4	2	1	3	2	11	3

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2008-2011.

*I: Melhorar a qualidade de ensino aferida por PROEB - 4° série/5° ano do ensino fundamental, 8° série/9° ano do ensino fundamental, 3° série do ensino médio.

II: Aumentar o percentual de alunos lendo aos 8 anos.

III: Aumentar o percentual de alunos lendo aos 8 anos; aumentar a escolaridade média dos jovens aos 15 e aos 18 anos de idade; redução das desigualdades regionais entre as s.r.e., calculadas pela diferença IQEMAX - IQEMIN dos índices de qualidade de ensino.

IV: Elevar o percentual de docentes do ensino básico com curso superior.

V: Elevar o percentual de professores/gestores escolares com certificação ocupacional.

VII: Aumentar a taxa de conclusão do ensino fundamental/médio.

VIII: Reduzir a taxa de distorção idade-série no ensino fundamental/médio.

O Quadro 2 traz todos os programas contidos na Área de Resultados denominada Educação de qualidade, bem como os resultados finalísticos elencados PPAG 2008-2011. O quadro traz a relação entre esses programas e os resultados a partir do cruzamento dos dados. Os campos preenchidos demonstram que o programa contido na linha busca atingir determinado resultado finalístico representado pela coluna, tornando a relação mais visual. A última linha do quadro mostra a quantidade de programas que está relacionado a cada um dos resultados finalísticos representados pelas colunas.

É possível observar no Quadro 2 que todos os programas estão ligados a pelo menos um dos Resultados Finalísticos. Embora seja de se esperar que os programas estruturadores, por sua natureza, estejam fortemente atrelados aos resultados finalísticos, não é isso o que acontece. Enquanto três deles estão associados apenas a um resultado cada, o primeiro deles, Desempenho e Qualificação de Professores, está relacionado a dois dos oito resultados, o que ainda é muito pouco. O programa Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio – CTPM, que se destina à manutenção das atividades das Escolas Estaduais destinadas ao ensino dos dependentes dos servidores da Polícia Militar do Estado, tem relação com todos os resultados finalísticos, seguido pelos programas

Desenvolvimento da Educação Básica e Melhoria do Ensino Fundamental, respectivamente.

Embora, de acordo com Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a prioridade de atuação do Governo Estadual seja o fornecimento e manutenção do Ensino Médio, pode-se observar no quadro 2 que o programa Melhoria do Ensino Médio, relacionado a esse segmento, está atrelado a apenas dois dos resultados finalísticos elencados no PPAG 2008-2011, enquanto o programa Melhoria do Ensino Fundamental, relacionado ao Ensino Fundamental, Está ligado a três dos oito resultados.

Do Quadro 2 é possível extrair que os programas, em sua maioria, tem uma baixa aderência aos Resultados Finalísticos, ou seja, cada um deles, como mostrado no quadro, busca atingir uma parcela pequena daqueles resultados. Isso pode sugerir a princípio duas deficiências do planejamento governamental: Os programas não foram estruturados considerando os resultados que o Estado espera ou; os Resultados Finalísticos não foram bem compreendidos e formulados, pois não conseguiram ter aderência dos programas. Existem 17 programas e pelo menos 75% dos resultados finalísticos são perseguidos somente por 3 programas ou menos.

Quadro 3 - Objetivos Estratégicos dos Programas que Compõem a Área de Resultados: Educação de qualidade. PPAG 2008-2011, Estado de Minas Gerais. (continua)

Programas	Objetivos Estratégicos*		
	I	II	III
Desempenho e Qualificação de Professores			
Escola em Tempo Integral			
Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica			
Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas			
Ensino Superior - Instituto Superior de Educação Anísio Teixeira			
Atendimento a Educação Especial			
Desenvolvimento da Educação Básica			
Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio - CTPM			
Melhoria do Ensino Médio			
Escola Família Agrícola			
Cooperação Estado e Município			
Alimentação Escolar			
Melhoria do Ensino Fundamental			
Atendimento a Educação de Jovens e Adultos			

(continuação)

Programas	Objetivos Estratégicos*		
	I	II	III
Atendimento ao Ensino Profissional			
Desenvolvimento da Educação Infantil			
Ensino Técnico Para o Agronegócio			
Total	12	2	7

Fonte: Elaboração Própria. Dados: PPAG 2008-2011.

*I: Promover um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente, com altos níveis de equidade e orientada por padrões internacionais de custo e qualidade.

II: Reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais.

III: Promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais.

O Quadro 3 mostra todos os programas contidos na Área de Resultados denominada Educação de qualidade e suas relações com os objetivos estratégicos traçados no PPAG 2008-2011. As interseções preenchidas indicam as relações existentes entre programas e objetivos. Na última linha do quadro é mostrada a soma de quantos dos programas tem relação com cada um dos objetivos estratégicos representados nas colunas.

Analisando os dados do Quadro 3, os resultados do estudo apontam que, dentre os três objetivos estratégicos estabelecidos no PMDI 2007-2023, que estão descritos no Quadro 3, houve uma concentração de esforços maior em dois, sendo eles: promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais; e promover um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente, com altos níveis de equidade e orientada por padrões internacionais de custo e qualidade. Os programas estruturadores estão ligados todos ao mesmo Objetivo Estratégico denominado Promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais, e a apenas ele. Ou seja, existem três objetivos estratégicos que estão descritos no Quadro 3 e todos os programas estruturadores estão ligados somente a um deles. Os outros dois outros objetivos estratégicos não são perseguidos pelos programas estruturadores que, como já descrito neste trabalho, são entendidos com os programas prioritários e estratégicos da ação governamental.

Embora os programas estruturadores representem a carteira de programas estratégicos do governo do Estado de Minas Gerais, o que os resultados do estudo apontam é que eles não contemplam todos os Objetivos Estratégicos

definidos pelo Estado no PMDI 2007-2023 e no PPAG 2008-2011. São três Objetivos Estratégicos definidos e apenas um deles é contemplado pelos programas estruturadores. Além disso, como mostrado no Quadro 3, do total dos 17 programas da Área de Resultados estudada apenas dois buscam atingir o segundo Objetivo Estratégico, de reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) confirma o avanço em ambos os objetivos citados. O IDEB sintetiza, em um índice que varia de zero a dez, tanto o desempenho escolar, foco do primeiro objetivo, quanto o fluxo escolar, observado no segundo objetivo. Em 2004, o estado tinha nota 4,9 no IDEB e, em 2009, Minas alcançou o índice de 5,8, o melhor IDEB do país nos anos iniciais do ensino fundamental, segundo dados do Ministério da Educação (PPAG 2008-2011). Esse dado mostra que, em algum nível, o estado está caminhando rumo à consecução de seus Objetivos Estratégicos definidos no PMDI 2007-2023.

O Quadro 4 traz uma síntese dos programas considerados prioritários da Área de Resultado Educação de Qualidade, além do objetivo e público alvos de cada um deles, definidos no PPAG 2008-2011.

Quadro 4 - Programas Estruturadores da Área de Resultado Educação de Qualidade, seus objetivos e público alvo. PPAG 2008-2011, Estado de Minas Gerais. (continua)

Nome do Programa	Objetivo	Público Alvo
Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas	Consolidar o sistema de avaliação educacional e institucional e avaliar periodicamente a qualidade do ensino em todas as escolas de Minas Gerais, subsidiando a gestão escolar orientada para resultados.	Escolas, gestores da educação, governo estadual, municipal e comunidade
Escola em Tempo Integral	Aumentar o aprendizado dos alunos por meio da ampliação do tempo diário de permanência na escola com prioridade para o atendimento de crianças e jovens em áreas de vulnerabilidade social.	Alunos das escolas inseridas no programa de escola em tempo integral
Desempenho e Qualificação de Professores	Elevar a qualificação e o desempenho profissional dos professores da educação básica.	Professores da educação básica da rede estadual de ensino. Grupos de desenvolvimento profissional - GDP

(continuação)

Nome do Programa	Objetivo	Público Alvo
Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica	Melhorar o desempenho das escolas por meio da definição e implantação de padrões básicos relacionados à gestão escolar, à rede física e aos recursos didático-pedagógicos, orientada para o aprendizado do aluno e a eficiência operacional.	Escolas de ensino fundamental e médio da rede estadual

Fonte: Elaboração Própria. Dados: PPAG 2008-2011.

Dos dezessete programas da Área de Resultado Educação de Qualidade contidos no PPAG 2008-2011 e representados nos quadros 2 e 3, é possível observar no Quadro 4 que apenas quatro deles são classificados como estruturadores, representando aproximadamente 24% do total dessa área.

A classificação dos programas do PPAG 2008-2011 no mapa estratégico do estado, sua matriz institucional e volumes de recursos financeiros programados e executados nos programas são descritos no Quadro 5. Além disso, o quadro também mostra o percentual de execução financeira para cada um dos programas contido na Área de Resultados Educação de Qualidade.

Quadro 5 - Programas, Classificação no Mapa Estratégico, Tipos de Programas e Recursos Financeiros Programados e Executados no Período 2008-2011. Estado de Minas Gerais. (continua)

Nome do Programa	Classificação no Mapa Estratégico		Tipo		Recursos Programados (R\$)	Recursos Executados (R\$)	Execução
	Estrut.	Assoc.	Setoriais.	Multisset.	2008-2011	2008-2011	
Desempenho e Qualificação de Professores	x		x		31.405.706,00	22.405.843,87	71%
Escola em Tempo Integral	x		x		128.440.000,00	93.559.602,53	73%
Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica	x		x		801.051.445,00	840.091.149,30	105%
Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas	x		x		46.103.596,00	44.055.277,76	96%

(continuação)

Nome do Programa	Classificação no Mapa Estratégico		Tipo		Recursos Programados (R\$)	Recursos Executados (R\$)	Execução
	Estrut.	Assoc.	Setorial	Multi.	2008-2011	2008-2011	
Ensino Superior - Instituto Superior de Educação Anísio Teixeira		x	x		1.128.292,00	7.007.758,76	621%
Atendimento a Educação Especial		x	x		508.974.198,00	527.374.214,25	104%
Desenvolvimento da Educação Básica		x	x		14.696.133,00	15.141.950,63	103%
Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio – CTPM		x	x		105.893.216,00	107.140.669,30	101%
Melhoria do Ensino Médio		x	x		3.057.059.488,00	3.411.301.259,72	112%
Escola Família Agrícola		x	x		11.676.540,00	8.060.783,98	69%
Cooperação Estado e Município		x	x		365.920.000,00	424.383.759,67	116%
Alimentação Escolar		x	x		426.317.914,00	474.539.626,05	111%
Melhoria do Ensino Fundamental		x		X	11.386.280.853,00	12.450.955.170,80	109%
Atendimento a Educação de Jovens e Adultos		x	x		399.101.678,00	578.762.087,01	145%
Atendimento ao Ensino Profissional		x	x		8.010.055,00	5.927.780,32	74%
Desenvolvimento da Educação Infantil		x	x		69.586.255,00	69.523.134,43	100%
Ensino Técnico Para o Agronegócio		x	x		540.797,00	486.339,78	90%
Total	4	13	16	1	17.362.186.166,00	19.080.716.408,16	

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2008-2011 e RAA 2008, 2009, 2010, 2011.

Ao analisar o Quadro 5 é possível observar a existência de apenas um único programa multissetorial, o Melhoria do Ensino Fundamental. Ou seja, quase toda a ação do Estado para a área denominada Educação de Qualidade é compartimentalizada, sendo os programas, em sua grande maioria, realizados e

executados por apenas um órgão. Ainda no capítulo 2 deste trabalho é destacada a importância de uma estratégia de ação do Estado que seja multifacetada para que se tenha êxito em atacar os problemas altamente complexos enfrentados pelo Estado. Porém, não é o que observamos nos dados extraídos do PPAG 2008-2011, o qual explicita uma ação majoritariamente setorial.

O texto do próprio PPAG 2008-2011 destaca que deve existir uma relação entre o volume de recursos financeiros atribuídos aos programas e à real prioridade dada a cada um deles. Porém, ao observar no Quadro 5 os valores programados sob essa ótica, podem ser destacados os programas Melhoria do Ensino Fundamental e Melhoria do Ensino Médio, tendo respectivamente R\$ 11.386.280.853,00 e R\$ 3.057.059.488,00 em recursos programados, esses programas classificados como associados possuem os maiores valores programados. Se somarmos os valores programados para os quatro programas estruturadores, ainda assim fica abaixo do valor programado para o programa denominado Melhoria do Ensino Médio, que é o de segundo maior volume financeiro. Um dado que chama atenção é a ordem das prioridades financeiras: a melhoria do Ensino Fundamental tem um volume financeiro quase quatro vezes maior que a melhoria do Ensino Médio, que é de competência majoritária dos Estados de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Pode-se observar também no Quadro 5 certo descolamento entre os valores programados e os executados para cada programa, o que é retratado pela taxa de execução financeira. Dentre os dezessete programas, oito deles tiveram uma execução acima do programado. O programa Ensino Superior - Instituto Superior de Educação Anísio Teixeira atingiu um valor extremo, de 600% em relação ao estimado inicialmente. As menores taxas de execução financeira ficaram em torno de 70%, estando dois dos programas classificados como estruturadores nesse patamar, conforme mostrado no Quadro 5.

Esses resultados levam a uma reflexão sobre a definição de prioridades no âmbito dos programas prioritários definidos pelo Estado, uma vez que os programas estruturadores não se encaixam na definição contida no próprio PPAG 2008-2011. Os programas estruturadores não foram aqueles para os quais o Estado programou maiores valores financeiros e, nem tampouco, eles apresentaram taxas

de execução financeira compatíveis com a prioridade do Estado na aplicação dos recursos públicos, sugerindo limitações do planejamento governamental, no que diz respeito ao seu monitoramento.

4.1.2 A área da Educação no PPAG 2012-2015

O PPAG 2012-2015 organiza a ação governamental em programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos e dos resultados finalísticos definidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, atualizado para o período 2011-2030.

O texto trazido pelo PPAG 2012-2015 destaca a necessidade de que o Brasil orientasse suas políticas públicas para o aumento da competitividade da sua economia, possibilitando uma inserção mais ativa do Brasil no mercado internacional. Sendo importante e necessário, para isso, o fortalecimento das cadeias produtivas da indústria brasileira, o fomento à inovação tecnológica como forma de agregar valor aos produtos brasileiros, e a ampliação da oferta e eficiência da infraestrutura (PPAG 2012-2015). A expectativa é de que esse diagnóstico e esse cenário influenciem na relevância dada ao setor educacional, visto sua forte e indiscutível influência no desenvolvimento humano e tecnológico. Em 2011 o Estado de Minas Gerais registrava o melhor IDEB do país nos anos iniciais do ensino fundamental e o 3º melhor nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2011).

O PPAG 2012-2015 surge em um contexto de continuidade de um núcleo de governo eleito, pela terceira vez. O objetivo desse plano, segundo texto do PMDI 2011-2030, é de dar mais um passo na direção de uma Minas Gerais mais próspera, sustentável, com mais qualidade de vida e cidadania, a fim de alcançar a visão de futuro de “Tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver” (PMDI 2011-2030).

Visando trazer a ideia de compartilhamento de responsabilidades e maior participação social, o Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades econômicas.

A concretização da estratégia proposta no PMDI 2011-2030 tem como eixo basilar a Gestão para Cidadania e se traduz mediante a definição de 11 Redes de Desenvolvimento Integrado as quais explicitam os grandes desafios a serem superados pelo governo. Tais Redes focalizam metas síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e Indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas.

O PPAG 2012-2015, a partir dessas Redes de Desenvolvimento, instrumentaliza os objetivos estratégicos e os indicadores finalísticos pretendidos no PMDI 2011-2030. Para esse plano foram eleitos 31 programas estruturadores, que podem ser entendidos como aqueles que estão em maior alinhamento à estratégia do Estado e, por isso, têm monitoramento especial.

A revisão do PMDI para 2011-2030 traz inovações em relação às premissas utilizadas durante os quatro anos anteriores. Nessa revisão, as Áreas de Resultados, que organizavam o PPAG 2008-2011, cedem lugar às Redes de Desenvolvimento Integrado, no PPAG 2012-2015, estruturas que também explicitam os objetivos estratégicos e os resultados finalísticos a serem alcançados pelos programas estruturadores e associados vinculados aos seus respectivos campos de atuação.

A Rede Educação e Desenvolvimento Humano, que é enfocada nesse estudo, possui como meta-síntese: “População com amplo acesso à educação de qualidade e com maior empregabilidade”. Além disso, tem como objetivos estratégicos: acelerar o aumento da escolaridade média da população; consolidar a rede pública como um sistema inclusivo de alto desempenho; reduzir as desigualdades educacionais; aumentar o emprego e a renda; aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho; e erradicar o analfabetismo (PPAG 2012-2015).

Segundo texto do próprio PPAG 2012-2015 houve um crescimento de aproximadamente 85% no valor programado para os Programas Estruturadores em relação ao PPAG 2008-2011, já descontada a inflação do período. A Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano, que mais se aproxima do foco do estudo, continuou contando com 17 programas.

Os programas considerados prioritários, chamados de estruturadores, passaram de 4 no PPAG 2008-2011 para 3 no PPAG 2012-2015, sendo eles: Melhor Emprego; Educação Para Crescer; e Pró-Escola. Seus objetivos e público alvos estão descritos no Quadro 6.

Quadro 6 - Programas Estruturadores da Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano. PPAG 2012-2015, Estado de Minas Gerais.

Nome do Programa	Objetivo	Público Alvo
Melhor Emprego	Gerar emprego de qualidade no estado de Minas Gerais, garantindo eficiência no atendimento às necessidades do mercado de trabalho e promovendo formação profissional e técnico-profissional dos trabalhadores mineiros de forma integrada à ampliação da oferta de empregos	População economicamente ativa, empregadores, alunos do ensino médio e mulheres com mais de 40 anos
Educação Para Crescer	Aumentar o tempo de permanência diária dos alunos nas escolas; atingir o nível recomendado de proficiência por meio de intervenções pedagógicas, capacitação e acompanhamento dos profissionais da educação; criar um novo ensino médio, mais atrativo, possibilitando a construção de autonomia e emancipação dos jovens; ampliar a participação das famílias na vida escolar dos alunos; prover o ensino de qualidade de forma a ampliar o acesso e as taxas de conclusão com melhoria da eficiência no uso dos recursos disponíveis e avaliar a qualidade do ensino do sistema público de educação.	Alunos da rede pública de ensino de Minas Gerais
Pró-Escola	Capacitar de forma continuada os profissionais da educação nos diferentes campos de atuação por meio de programas presenciais, semi-presenciais e virtuais, de forma a promover a melhoria da qualidade do sistema público de educação de Minas Gerais e garantir o funcionamento adequado das unidades educacionais do ensino fundamental, por meio do provimento adequado de infraestrutura física e operacional.	Alunos da rede pública de ensino e profissionais da educação

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2012-2015.

A Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano ocupou o primeiro lugar em participação relativa dos recursos financeiros relativos ao PPAG 2012-2015, excluídos os Programas Especiais, (R\$ 26,61 bilhões; 31,64%), seguida por: Atenção em Saúde (R\$ 18,98 bilhões; 22,56%) e

Desenvolvimento Econômico e Sustentável (R\$ 17,87 bilhões; 21,25%) (PPAG 2012-2015).

O PPAG 2012-2015 contém seis objetivos estratégicos para essa Rede formada pelos programas mostrados no Quadro 7. A relação entre programas e objetivos também está ilustrada nesse quadro.

Quadro 7 - Objetivos Estratégicos dos Programas que Compõem a Rede de Desenvolvimento Integrado: Educação e Desenvolvimento Humano. PPAG 2012-2015, Estado de Minas Gerais.

Programas	Objetivos Estratégicos*					
	I	II	III	IV	V	VI
Melhor Emprego						
Educação Para Crescer						
Pró-Escola						
Atendimento Comunitário e Psicopedagógico na Fundação Helena Antipoff						
Rede de Capacitação e Promoção da Cultura da Paz nas Escolas						
Desenvolvimento da Educação Superior na Fundação Helena						
Formação Profissional Para o Mercado de Trabalho						
Desenvolvimento da Educação Básica na Fundação Helena						
Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio - CTPM						
Protagonismo Juvenil						
Travessia Nota Dez						
Escola Família Agrícola						
Cooperação Estado e Município na Área Educacional						
Atendimento ao Ensino Profissional						
Melhoria da Educação Básica						
Política de Promoção de Emprego						
Ensino Médio e Fundamental - Escola Estadual Ordem e Progresso						
Total	7	11	12	6	7	0

Fonte: elaboração própria. Dados: PPAG 2012-2015.

*I: Acelerar o aumento da escolaridade média da população.

II: Consolidar a rede pública como um sistema inclusivo de alto desempenho.

III: Reduzir as desigualdades educacionais.

IV: Aumentar o emprego e a renda.

V: Aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho.

VI: Erradicar o analfabetismo.

O quadro 7, além de mostrar todos os programas e as relações com os Objetivos Estratégicos trazidos no PPAG 2012-2015, mostra também, em sua última linha, o total de programas que busca atingir cada um deles, representado pelas colunas.

Analisando os dados do Quadro 7 pode-se perceber que os objetivos estratégicos, que no PPAG 2008-2011 eram três, dobraram de número. Dentre os seis objetivos estratégicos, o PPAG 2012-2015 concentra maior esforço no segundo e terceiro objetivos, sendo eles: consolidar a rede pública como um sistema inclusivo de alto desempenho; e reduzir as desigualdades educacionais. Essa constatação sugere que o governo considerava que seus esforços para o avanço da Educação, perseguida nos oito anos anteriores de gestão, haviam sido positivos, uma vez que os maiores esforços voltaram-se para consolidar o sistema e diminuir suas disparidades.

É válido ressaltar também que, embora existisse um sexto objetivo estratégico no documento do PPAG 2012-2015, segundo dados do Relatório de Avaliação do PPAG 2012-2015 para o exercício de 2012, nenhum dos programas buscava alcançá-lo, como é possível observar no Quadro 7.

A classificação dos programas do PPAG 2012-2015 no mapa estratégico do estado, sua matriz institucional e volumes de recursos financeiros programados e executados nos programas são descritos no Quadro 8. Além disso, o quadro também mostra o percentual de execução financeira para cada um dos programas contido na Rede de Desenvolvimento relacionada à educação.

Quadro 8 - Programas, Classificação no Mapa Estratégico, Tipos de Programas e Recursos Financeiros Programados e Executados no Período 2012-2015. Estado de Minas Gerais. (continua)

Nome do Programa	Classificação no Mapa Estratégico		Tipo		Recursos Programados (R\$)	Recursos Executados (R\$)	Execução
	Estrut.	Assoc.	Setorial	Mult.	2012-2015	2012-2015	
Melhor Emprego	x			X	551.935.582,00	309.757.132,87	56,12%
Educação Para Crescer	x			x	24.553.931.051,00	23.945.534.539,00	97,52%
Pró-Escola	x		x		1.637.061.102,00	1.677.746.670,64	102,49%

(continuação)

Nome do Programa	Classificação no Mapa Estratégico		Tipo		Recursos Programados (R\$)	Recursos Executados (R\$)	Execução
	Estrut.	Assoc.	Setorial	Multi..	2012-2015	2012-2015	
Atendimento Comunitário e Psicopedagógico na Fundação Helena Antipoff		x	x		214.193,00	128.729,75	60,10%
Rede de Capacitação e Promoção da Cultura da Paz nas Escolas		x	x		56.124.325,00	22.340.777,15	39,81%
Desenvolvimento da Educação Superior na Fundação Helena		x	x		11.410.276,00	4.028.206,42	35,30%
Formação Profissional Para o Mercado de Trabalho		x	x		9.268.503,00	15.370.225,07	165,83%
Desenvolvimento da Educação Básica na Fundação Helena		x	x		23.363.133,00	21.160.553,07	90,57%
Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio - CTPM		x	x		251.037.221,00	246.632.076,42	98,25%
Protagonismo Juvenil		x	x		7.781.603,00	8.356.724,76	107,39%
Travessia Nota Dez		x	x		25.242.360,00	8.069.797,86	31,97%
Escola Família Agrícola		x	x		19.306.287,00	21.645.443,50	112,12%
Cooperação Estado e Município na Área Educacional		x	x		1.069.000.577,00	1.208.238.962,09	113,03%
Atendimento ao Ensino Profissional		x	x		154.265.395,00	169.603.403,67	109,94%
Melhoria da Educação Básica		x	x		2.199.000.818,00	2.112.647.028,74	96,07%
Política de Promoção de Emprego		x	x		115.575.978,00	77.235.136,22	66,83%
Ensino Médio e Fundamental - Escola Estadual Ordem e Progresso		x	x		179.422,00	55.723,00	31,06%
Total	3	14	15	2	30.684.697.826,00	29.848.551.130,23	

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2012-2015 e RAA 2012, 2013, 2014, 2015.

Ao analisar o Quadro 8 é possível observar que houve um avanço, mesmo que tímido, no que diz respeito à matriz institucional dos programas em

relação ao PPAG anterior. Enquanto no PPAG 2008-2011 apenas um programa era multissetorial (cerca de 5%), dois dos programas da Rede de Desenvolvimento que se relaciona com a Educação do PPAG 2012-2015 são multissetorias, passando a representar quase 12% do total de programas da Rede. Isso sugere uma maior preocupação governamental com a concepção de programas menos setorializados. Porém, isso ainda está longe de ser suficiente e a maioria dos programas no PPAG 2012-2015 continua sendo setoriais.

Os problemas ligados à educação são, em sua maioria, complexos, com ramificações em diversas outras áreas como as de segurança, saúde, dentre outras. O que vemos, por outro lado, é uma configuração dos programas que demonstra uma ação por meio de programas majoritariamente conduzidos por apenas um órgão, o que sugere uma concepção reducionista dos formuladores dos programas quanto à natureza complexa, multissetorial dos problemas que os programas pretendem atacar.

Além disso, a diferença entre os valores de recursos financeiros programados e executados também chama atenção, conforme mostrado no Quadro 8. Os resultados do trabalho indicam que para a grande maioria dos programas do PPAG 2012-2015 (cerca de 65%), os recursos financeiros executados se posicionaram em patamar abaixo do valor programado no PPAG 2012-2015 (aproximadamente 30% abaixo do que havia sido programado).

Os valores executados abaixo do programado podem estar relacionados fatores tais como: baixa prioridade atribuída pelo governo à sua implementação e dificuldades de liberação de recursos em decorrência da crise fiscal e financeira, dentre outros.

Quando são analisados apenas os três programas estruturadores, considerados aqui como os prioritários, dois tiveram taxas de execução financeiras muito próximas do programado, o que pode estar relacionado com a maior atenção dada ao monitoramento deles. Por outro lado, um deles teve sua execução próxima à metade da meta prevista.

Em relação à priorização na programação financeira, há uma maior consonância entre os critérios definidos no PPAG 2012-2015, e a carteira de

programas estruturadores em relação ao PPAG anterior. Enquanto no PPAG 2008-2011 essa relação era quase inexistente na prática, nesta versão os três programas classificados como estruturadores estão entre os cinco com as maiores programações. Sendo que, o programa de maior volume financeiro programado foi o denominado Educação Para Crescer, estruturador, que teve sua taxa de execução próxima de 100%, conforme se observa no Quadro 8 e no Quadro 5.

Em síntese, os resultados sugerem que que pode ter ocorrido uma melhoria relativa no planejamento de programas do Estado de Minas Gerais no ciclo correspondente ao PPAG 2012-2015 comparativamente ao PPAG 2008-2011. A quantidade de programas se manteve, diminuindo a fração classificada como estruturadores, o que pode ser interpretado como maior esforço de foco da ação governamental. A matriz institucional se diversificou, mesmo que pouco, e os programas estruturadores receberam um tratamento mais próximo daquela definição atribuída a eles pelo texto do Plano Plurianual de Ação Governamental, recebendo maiores volumes de recursos financeiros, tanto programados quanto executados, em relação aos associados.

4.2 Análise das entregas públicas realizadas no âmbito dos programas prioritários

O objetivo dessa seção é analisar em que medida as entregas públicas (ou seja, as metas físicas das ações que compõem o programa) dos programas estruturadores que integram Área de Resultados Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011, e a Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano, no caso do PPAG 2012-2015.

Para isso, conforme detalhado no capítulo de Metodologia, foi obtido o índice que buscou mensurar se as entregas públicas físicas planejadas nos programas foram realizadas satisfatoriamente. A obtenção dos valores correspondentes ao índice tomou por base, principalmente, Araújo Jr (2008). Assim, considerou-se satisfatória neste trabalho a entrega pública do programa cujo índice tenha se situado no intervalo de razoabilidade compreendido entre 0,7 e 1,3, conforme definição de Araújo Jr (2008, p.18). Para orientar a análise, é considerado o valor 1 como o ideal, e, quanto mais próximo desse valor, mais satisfatória será considerada a entrega.

Os próximos tópicos contêm a análise dos valores obtidos após o cálculo desses índices.

4.2.1 Entregas Públicas dos programas prioritários da área da Educação no PPAG 2008-2011.

O PPAG 2008-2011, em sua área de Resultados Educação de Qualidade, possui 4 programas estruturadores, cada qual com suas ações, unidade de medida dessa ações, bem como as metas físicas programas para os quatro anos de sua execução. Esses dados estão organizados no Quadro 9, para melhor apreciação dos resultados posteriores

Quadro 9 – Programas, ações, unidade de medida e metas físicas programas para os programas estruturadores da Área da Resultados Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011. Estado de Minas Gerais. (continua)

Programa	Ação	Produto Unidade de Medida	Meta Física Programada			
			2008	2009	2010	2011
Desempenho e Qualificação de professores	Qualificação profissional e avaliação de professores - Ensino Fundamental	Grupo de desenvolvimento profissional consolidado	300	350	400	450
	Qualificação profissional e avaliação de professores - Ensino Médio	Grupo de desenvolvimento profissional consolidado	300	350	400	450
Escola em tempo integral	Ampliação da oferta de merenda escolar nas escolas de tempo integral	Aluno beneficiado com merenda escolar	205000	245000	270000	290000
	Ampliação das escolas em tempo integral	Escola atendida	1200	1800	2400	3000
Novos padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica	Sistema de certificação ocupacional - Ensino Médio	Processo de certificação ocupacional realizado	1	1	1	1
	Sistema de certificação ocupacional - Ensino Fundamental	Processo de certificação ocupacional realizado	1	1	1	1
	Escola em rede - Ensino Médio	Escola beneficiada	1860	1860	1860	1860
	Escola em rede - Ensino Fundamental	Escola beneficiada	2060	2060	2060	2060

(continuação)

Programa	Ação	Produto Unidade de Medida	Meta Física Programada			
			2008	2009	2010	2011
Novos padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica	Melhoria da infraestrutura física, mobiliário e equipamentos escolares - Ensino Médio	Escola atendida	1860	1860	1860	1860
	Melhoria da infraestrutura física, mobiliário e equipamentos escolares - Ensino Fundamental	Escola atendida	2060	2060	2060	2060
Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas	Avaliação da educação básica (PROEB)	Avaliação realizada	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2008-2011.

A área de resultados denominada Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011 contém quatro programas estruturadores. O cálculo do índice de eficácia foi feito para cada um deles em todos os anos de sua execução. O quadro 10 contém os índices encontrados, bem como a média do índice para os quatro anos do PPAG 2008-2011 de cada programa.

Quadro 10 - Índice de Entregas Públicas dos quatro anos dos Programas Prioritários da Área da Resultados Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011. Estado de Minas Gerais.

Nome do Programa Estruturador	Índice				
	2008	2009	2010	2011	Média 2008-2011
Desempenho e Qualificação de Professores	1	0,87	0,76	1	0,91
Escola em Tempo Integral	1,13	0,99	1,01	1,01	1,04
Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica	1,13	0,82	1,09	5,03	2,02
Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas	2	1	1	1	1,25

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2008-2011 e RAA 2008, 2009, 2010, 2011.

Considerando a média 2008-2011, os resultados obtidos sinalizam que para três dentre os quatro programas classificados como prioritários tiveram entregas públicas físicas que podem ser consideradas satisfatórias, e o caso onde isso não ocorre, diz respeito ao programa Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica. Ao analisar os valores dos anos individualmente, pode-se

perceber que as taxas de entrega pública do programa se mantiveram satisfatórias nos três primeiros anos. Apenas no último ano, 2011, o valor ficou fora do intervalo de razoabilidade, ele obteve um índice de 5,03, quase 5 vezes acima dos valores considerados dentro do parâmetro, o que pode ser resultado de uma maior disponibilidade orçamentária do Estado, ou até, uma necessidade de maior alocação de recursos devido a algum fato externo ao planejamento inicial.

Considerando ainda a média 2008-2011, o programa com a entrega mais satisfatória é o Escola em Tempo Integral, que obteve ótimos índices, muito próximos ao valor ideal em todos os seus anos de execução e uma média de 1,04.

O programa Desempenho e Qualificação de Professores em seu primeiro ano atingiu o melhor índice de entrega pública possível, de valor 1. Ele teve esse índice afastado do ideal nos dois anos posteriores, mas ainda dentro da margem considerada satisfatória, voltando a apresentar o índice 1 no ano de 2011.

Por último, a análise do programa Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas nos permite observar um aprimoramento na sua gestão ao passar dos anos. Em seu primeiro ano obteve uma taxa insatisfatória, de valor 2, porém, nos três anos posteriores obteve a taxa mais satisfatória possível, resultando em uma média satisfatória para os quatro anos do ciclo do PPAG.

Considerando o conjunto de programas estruturadores da área de resultados denominada Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011, três quartos de seus programas obtiveram uma média satisfatória dos valores de entrega pública. Além disso, no único programa que não apresentou essa média suficiente isso ocorreu por consequência de um valor isolado, no último ano do ciclo considerado. Caso seja retirado esse valor e a média calculada novamente, ela também estaria dentro do intervalo considerado satisfatório. Sendo assim, de forma geral, pode-se considerar o planejamento e sua execução do Estado eficiente em promover entregas públicas por meio dos programas estabelecidos como prioritários para a área da Educação.

4.2.2 Entregas Públicas dos programas prioritários da área da Educação no PPAG 2012-2015

O PPAG 2012-2015, em sua Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano, possui 3 programas estruturadores, cada qual com suas ações, unidade de medida dessas ações, bem como as metas físicas programadas para os quatro anos de sua execução. Esses dados estão organizados no Quadro 11, para melhor apreciação dos resultados posteriores

Quadro 11 – Programas, ações, unidade de medida e metas físicas programadas para os programas estruturadores da Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano do PPAG 2012-2015. Estado de Minas Gerais. (continua)

Programa	Ação	Produto Unidade de Medida	Meta Física Programada			
			2012	2013	2014	2015
Melhor Emprego	Com licença, vou a luta	Pessoa atendida	1000	5000	5000	0
	Gestão do programa de desenvolvimento da educação profissional (PEP)	Novo aluno atendido	30000	30000	30000	30000
Melhor Emprego	Rede mineira de trabalho	Unidade de atendimento ao trabalhador e ao empregador com metodologia implantada	1	10	47	127
Educação Para Crescer	Educação em tempo integral - alimentação escolar	Aluno atendido	115000	115000	0	0
	Educação em tempo integral - Ensino Fundamental	Aluno atendido	110000	110000	0	0
	Educação em tempo integral - Ensino Médio	Aluno atendido	5000	5000	0	0
	Gestão do programa de intervenção pedagógica - PIP	Escola com plano implementado e monitorado	2302	2302	2302	2302
	Novo ensino médio	Aluno beneficiado	7626	0	0	0
	Programa de intervenção pedagógica - PIP 2	Escola com plano implementado e monitorado	2832	2832	0	0
	Provimento e gestão do Ensino Fundamental	Aluno atendido	1284048	1284048	1284048	1284048

(continuação)

Programa	Ação	Produto Unidade de Medida	Meta Física Programada			
			2012	2013	2014	2015
Educação Para Crescer	Provimento e gestão do Ensino Médio	Aluno atendido	712649	712649	712649	712649
	SIMAVE - Ensino Fundamental	Aluno avaliado	1040808	1040808	1040808	1040808
	SIMAVE - Ensino Médio	Aluno avaliado	494561	494561	494561	494561
	Provimento e gestão do Ensino Fundamental - apoio administrativo	Profissional beneficiado	1284048	1284048	1284048	1284048
	Provimento e gestão do Ensino Médio - apoio administrativo	Profissional beneficiado	712649	712649	712649	712649
	Rede de acompanhamento social nas escolas	Escola assistida	2	2	2	2
	Professor da família	Escola atendida	22	22	22	22
Pró-Escola	Escola de formação e desenvolvimento profissional de educadores - Ensino Fundamental	Vaga criada	22750	29250	0	0
	Escola de formação e desenvolvimento profissional de educadores - Ensino Médio	Vaga criada	12250	15750	0	0
	Gestão da infraestrutura do sistema estadual de educação - Ensino Fundamental	Escola atendida	2821	2821	2821	2821
	Gestão da infraestrutura do sistema estadual de educação - Ensino Médio	Escola atendida	2140	2140	2140	2140

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2012-2015.

A Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano do PPAG 2012-2015 contém três programas estruturadores. O cálculo do índice de eficácia foi feito para cada um deles em todos os anos de sua execução. O quadro 12 contém os índices encontrados, bem como a média anual de cada programa.

Quadro 12 - Índice de Entregas Públicas dos quatro anos dos Programas Prioritários da Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano do PPAG 2012-2015. Estado de Minas Gerais.

Nome do Programa Estruturador	Índice				
	2012	2013	2014	2015	Média 2012-2015
Melhor Emprego	1	1,03	0,74	0,22	0,75
Educação Para Crescer	0,86	0,99	0,95	0,96	0,94
Pró-Escola	0,96	1,09	0,69	0,74	0,87

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2012-2015 e RAA 2012, 2013, 2014, 2015.

O programa Melhor Emprego apresentou índice de entrega pública de valor 1,00 em seu primeiro ano de exercício, o melhor valor possível, que representa uma entrega pública totalmente satisfatória. É comum que as entregas públicas se tornem mais eficazes ao decorrer dos anos de exercício do programa devido ao acúmulo de expertise na execução de suas ações, bem como no planejamento.

Porém, na contramão do que se espera, as entregas públicas advindas do programa Melhor Emprego foram ficando mais distantes do valor considerado ideal ao passar dos anos, apresentando um módulo de 0,03 de diferença desse valor em 2013, aumentando o módulo de diferença para 0,26 em 2014 e chegando a atingir um índice de eficácia de 0,22 em 2015. Embora no último ano a entrega pública tenha se encontrado fora do intervalo considerado satisfatório, a média dos índices entre 2012 e 2015 ainda é considerada satisfatória segundo os parâmetros desse trabalho. Esse movimento contrário ao esperado dos resultados do programa pode ser resultado de um abandono gradual do programa por meio do seu esvaziamento. Porém, não é possível analisar com precisão, somente com os dados desse trabalho, o real motivo da diminuição da taxa de eficácia desse programa.

Por outro lado, o programa Educação Para Crescer teve uma entrega pública satisfatória em todos os seus anos de execução no ciclo 2012-2015. O programa apresentou o índice de 0,86 em seu primeiro ano de exercício desse ciclo, teve seu índice mais próximo do valor ideal no ano de 2013, mantendo-o muito próximo da meta nos dois anos posteriores e alcançando uma média 2012-2015 de 0,94, considerada muito satisfatória.

O terceiro programa, denominado Pró-Escola, apresentou índices de 0,96 em 2012 e 1,09 em 2013, considerados ótimos. Seus piores valores foram de 0,69 em 2014 e 0,74, em 2015. Somente no ano de 2014 o programa teve sua entrega pública considerada insatisfatória, com índice de eficácia de valor 0,69. A sua média de entrega pública nos anos 2012-2015 foi de 0,87, considerada também satisfatória, como se observa no Quadro 12.

Diferentemente do ciclo anterior estudado, 2008-2011, todos os programas estruturadores estudados tiveram seu índice médio de entrega pública considerados satisfatórios no ciclo 2012-2015, o que pode ser considerado um avanço.

Contudo, embora se observe que todos os programas tenham apresentado índices satisfatórios de entrega pública, em dois deles (Pró-Escola e Melhor Emprego) os índices se afastaram do valor ideal com o decorrer dos anos. Não é possível descrever as reais causas que levaram aos prejuízos das entregas públicas dos programas, mas esses resultados indicam que elas são consideráveis e merecem um estudo a parte, individualizado de cada programa.

4.3 Síntese Comparativa da Caracterização do Planejamento Governamental e das Entregas Públicas da área de Educação nos Últimos Dois Ciclos de Planejamento Encerrados (2008-2011 e 2012-2015) do Estado de Minas Gerais

Existem algumas dificuldades em relação à elaboração de uma análise comparativa do planejamento da atuação governamental voltada para a área da educação, uma vez que os PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, embora sigam recomendações contidas na constituição e o mesmo objetivo de organizar a ação do Estado por meio de programas, possuem algumas características próprias e distintas de elaboração e organização.

Por isso, foram selecionados nessa seção apenas alguns elementos possíveis de serem comparados, são eles: recursos públicos relativos à área da educação programados em cada ciclo de planejamento, tipos de programas (setoriais e multissetoriais) e índices de entregas públicas dos programas relativos às áreas estudadas.

O quadro 13 reúne os elementos citados para comparação. Como já exposto anteriormente, embora a literatura especializada argumente sobre a necessidade de predominância de programas multissetoriais para enfrentar a complexidade dos problemas públicos, sobretudo na área de educação, os dados analisados apontaram que eles correspondem a uma pequena minoria dos programas das carteiras dos programas estruturadores dos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015. Além disso, o Quadro 13 também mostra a quantidade de recursos financeiros programados para a área para os dois PPAGs e a quantidade de programas de cada um desses planos.

Quadro 13 - Comparação de Elementos que Caracterizam o Planejamento Governamental na Área de Educação. PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, Estado de Minas Gerais.

PPAG	Quantidade de programas da área/rede*	% de programas na área correspondente à Educação		Recursos Programados para a área
		Setoriais	Mult.	
2008-2011	17	94,12%	5,88%	R\$17.362.186.166,00
2012-2015	17	88,24%	11,76%	R\$30.684.697.826,00

Fonte: Elaboração própria. Dados: PPAG 2008-2011, 2012-2015 e RAA 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

* Se refere à Área de Resultados Educação de Qualidade correspondente ao PPAG 2008-2011 e à Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano relativa ao PPAG 2012-2015.

O Quadro 13 mostra que considerando os recursos financeiros programados para a área de Educação, houve um aumento de 43,42% entre os dois planos. Essa porcentagem está muito acima da inflação do período (24,63% de janeiro de 2008 a janeiro de 2012, considerando o IPCA segundo dados do IBGE). Isso demonstra um maior esforço empenhado na consecução dos objetivos traçados para a área.

Embora tenha existido grande modificação na carteira de programas da área, a quantidade deles se manteve a mesma, dezessete programas no total. Os programas estruturadores caíram de quatro para três, o que pode ser resultado de um esforço para definir a real prioridade deles.

A quantidade de programas multissetoriais aumentou de 5,9% para 11,8%, o que também é considerado um avanço segundo a ótica deste trabalho.

Embora tenha existido esse aumento, um número de dois programas multissetoriais em um universo de dezessete ainda está longe de ser algo satisfatório quando se consider–que os programas multissetoriais tendem a ser mais adequados para o enfrentamento de problemas complexos que não raro, são mais frequentes na área de educação.

É possível observar no Quadro 14 a média do índice de entrega pública de todos os programas estruturadores do PPAG 2008-2011 e do PPAG 2012-2015 para todos os seus anos de exercício.

Quadro 14 - Relação das Entregas Públicas Calculadas Para os Programas Estruturadores das Áreas Estudadas. PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, Estado de Minas Gerais.

Nome do Programa	Média do índice de Entrega Pública para os anos do ciclo	PPAG
Desempenho e Qualificação de Professores	90,75%	2008-2011
Escola em Tempo Integral	103,50%	2008-2011
Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica	201,75%	2008-2011
Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas	125,00%	2008-2011
Melhor Emprego	74,75%	2012-2015
Educação Para Crescer	94,00%	2012-2015
Pró-Escola	87,00%	2012-2015

Elaboração própria. Dados: PPAG 2008-2011, 2012-2015 e RAA 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Os resultados do trabalho sugerem que no ciclo de planejamento correspondente à Área de Resultados Educação de Qualidade do PPAG 2008-2011 três (Desempenho e Qualificação de Professores, Escola em Tempo Integral, Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas) entre os quatro programas estruturadores apresentaram valor satisfatório do índice de entregas públicas para o público-alvo dos programas. Por sua vez, no PPAG 2012-2015 os resultados sugerem que todos os programas prioritários que formam a Rede de Desenvolvimento Integrado Educação e Desenvolvimento Humano apresentaram índice de entregas públicas satisfatório.

Embora existam diferenças quanto ao escopo geral da carteira de programas prioritários relativa a cada ciclo de planejamento (a exemplo de objetivos

e público-alvo dos programas, dentre outras), observou-se que o valor absoluto do número total de programas para os quais se obteve índice de entregas satisfatório se manteve o mesmo nos dois ciclos. A totalidade dos programas estruturadores do ciclo 2012-2015 é igual aos programas estruturadores com entregas satisfatórias do ciclo anterior. Esse dado mostra que, embora o percentual de programas com entregas satisfatórias tenha mudado, a quantidade deles continuou a mesma.

O índice de Entregas Públicas possui limitações de natureza conceitual e metodológica, conforme ressaltado no capítulo de Metodologia. Embora os resultados possam ilustrar o grau de alcance das entregas públicas, seus resultados precisam ser analisados com cautela, pois eles apenas emitem sinais sobre o grau de alcance das entregas, mas não a mensuração dos objetivos dos programas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A máquina estatal é uma instituição altamente complexa. Como qualquer instituição, é necessário que exista um plano a ser seguido para que ela possa funcionar com chances crescentes de sucesso no sentido de atingir as metas e cumprir os objetivos traçados. E entende-se que o Planejamento Governamental se constitua processo fundamental para tal.

O Estado de Minas Gerais, além de contar com os instrumentos do sistema de planejamento e orçamento definidos pela Constituição Federal de 1988, possui o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que tem como um de seus objetivos estabelecer um planejamento de longo prazo e diretrizes que devem ser seguidas no momento da elaboração do PPAG.

É no PPAG que o planejamento do governo é traduzido em programas e ações para atacar os problemas complexos definidos pelo Estado, além da definição dos recursos financeiros programados para o financiamento dessas ações.

Porém, como já tratado neste trabalho, a inexistência de Lei Complementar, que tem previsão constitucional, para regular a elaboração do Planejamento Plurianual pode indicar a incompreensão da administração pública acerca da importância do planejamento, ou ainda, a baixa prioridade do Estado em conceber instrumentos de condução adequada de políticas públicas (GARCIA, 2012).

Esses problemas complexos, segundo Lida (1993), não podem ser resolvidos com modelos demasiadamente simples, sendo, por isso, necessário usar modelos adequados e capazes de espelhar essa realidade.

Diante disso, para que a administração pública enfrente seus problemas sabidamente complexos e multifacetados que, segundo Lida (1993), não podem ser resolvidos com modelos demasiadamente simples é plausível que seja confeccionado um planejamento robusto composto por programas e ações multissetoriais e articuladas entre os diversos órgãos, entidades e stakeholders do Estado.

Neste trabalho a análise do planejamento governamental se voltou para a área da Educação, a partir dos dois últimos ciclos finalizados do PPAG, sendo eles:

PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015. A caracterização da área estudada nesses instrumentos está contida nos capítulos anteriores, mas é necessário que algumas considerações sejam feitas sobre ela.

O público-alvo e os objetivos dos programas estão bem definidos e claros nos dois ciclos analisados. Cada programa tenta atingir alguns objetivos definidos dentro de uma carteira previamente estruturada, e o público-alvo de cada um deles é descrito de maneira individualizada.

Na contramão do que é descrito como esperado neste trabalho, os programas são majoritariamente setoriais. Ou seja, a estratégia desenhada pelo Estado para atacar seus problemas parte de programas e ações desenvolvidas majoritariamente por um único órgão. Problemas educacionais são complexos, envolvem questões socioeconômicas, de saúde, dentre outras que podem ser deixadas de lado ou serem prejudicadas devido a essa característica predominante entre os programas.

Os PPAGs 2008-2011 e 2012-2015 classificam os programas como associados e estruturadores, sendo esses os que mais se aproximam do conceito de prioritários, devido à forma de tratamento definida para eles na descrição do plano. Porém, ao analisar os recursos programados para a carteira de programas da área de Educação do PPAG 2008-2011, é possível perceber que não há essa priorização quantitativa na definição dos recursos para os programas estruturadores.

Por sua vez, no que diz respeito ao PPAG 2012-2015, observa-se que os programas estruturadores são priorizados. Em termos da alocação dos recursos públicos, os três programas estruturadores do PPAG 2012-2015 estão entre os cinco programas com maiores valores de recursos financeiros programados na carteira relacionada à educação. É necessário destacar, porém, que o programa estruturador Melhor Emprego, desse mesmo PPAG, teve uma taxa de execução financeira de apenas 56%, o que pode estar relacionado a uma baixa prioridade atribuída pelo governo à sua implementação e dificuldades de liberação de recursos em decorrência da crise fiscal e financeira, dentre outros.

Outro aspecto que merece ser destacado como resultado do estudo, diz respeito ao descolamento entre os objetivos estratégicos definidos no PMDI e os

objetivos perseguidos pelos programas estruturadores, o que gera certa incoerência em termos do planejamento governamental no Estado de Minas Gerais. O PPAG 2012-2015, por exemplo, contém seis objetivos estratégicos que foram definidos no PMDI 2011-2030. Porém, os programas estruturadores da área de educação do PPAG 2012-2015 perseguem, cada um, cerca de apenas três desses objetivos definidos para essa mesma área, enquanto existem outros programas da Rede de educação classificados como associados perseguindo igual ou maior número de objetivos. Assim, torna-se importante aperfeiçoar o processo de planejamento governamental no sentido de que ele possa de fato retratar as prioridades do governo.

Por seu turno, a análise das entregas públicas apresentou índices médios para os programas estruturadores, no respectivo período dos planos, considerados satisfatórios para seis dos sete programas totais. Ou seja, cerca de 86% dos programas realizaram entregas públicas consideradas satisfatórias, segundo retratado nos índices de entregas públicas adotado no trabalho. Porém, esses resultados devem ser interpretados como preliminares, em função da existência de restrições ao índice de entregas públicas utilizado, conforme já enfatizado.

Os resultados do trabalho permitem concluir que de modo geral, torna-se fundamental para o aperfeiçoamento do planejamento governamental a intensificação do esforço dos formuladores e executores dos programas e políticas públicas, especialmente no que diz respeito a tornar o PPAG um instrumento capaz de realmente retratar as prioridades governamentais de médio prazo - período de quatro anos para o qual é formulado – bem como de associar os programas à estratégia de longo prazo explicitada pelo PMDI, pois é por meio dos programas que a estratégia é operacionalizada.

Do envolvimento com a elaboração deste estudo, surgiram novos questionamentos e curiosidades científicas que podem ser oportunas, podendo-se apontar, por exemplo, a importância de trabalhos futuros indicarem oportunidades de aperfeiçoamento do processo de planejamento utilizando-se metodologias mais robustas para dimensionar não apenas o nível das entregas públicas retratadas pelos programas, como também o grau de alcance dos próprios objetivos dos programas.

Outra linha de pesquisa futura que pode ser citada diz respeito à necessidade de aprofundar os estudos e metodologias que permitam dimensionar os impactos dos programas da área de educação no público alvo, partindo-se do levantamento de dados junto aos beneficiários de tais programas. De fato, por fornecerem informações relevantes para o planejamento, o desenvolvimento de análises de impacto de programas e políticas públicas nas diferentes áreas de atuação governamental pode contribuir positivamente para o planejamento governamental, além de também produzirem informações fundamentais para elevar a qualidade dos serviços e entregas públicas para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Antônio de. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP):** Uma proposta de avaliação orçamentária e institucional. 2008. 52 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.**

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Brasília: MEC, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm . Acesso em: 30 mar. 2019.

CARDOSO JR. J.C (Org.). **A reinvenção do planejamento no Brasil: diálogos para o desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHAIS, Jane Noronha. **Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação: estudo sobre o desempenho dos programas do Estado de Minas Gerais.** Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, set. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil.** Educ. Soc., Campinas , v. 23, n. 80, p. 168-200, Sept. 2002 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000010&lng=en&nrm=iso>. access on 04 June 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010>.

IIDA, Itiro. **Planejamento estratégico situacional.** Prod., São Paulo, v. 3, n. 2, p. 113-125, Dec. 1993 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131993000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 fev. 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA - O que é e o que pode ser**. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasília) (Ed.). Políticas Sociais - acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2012. p. 431-456. (Nº 20). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas.1999.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MENEZES, Janaina S.s.. **A Vinculação Constitucional de Recursos Para a Educação: os (Des)caminhos do Ordenamento Constitucional**. Histedbr On-line, Campinas, v. 1, n. 30, p.149-163, jun. 2008. Mensal. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf>. Acesso em: 07 maio 2019.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Lei Estadual nº 23197, de 26 de dezembro de 2018. **Institui o Plano Estadual de Educação – PEE – para o período de 2018 a 2027 e dá outras providências**. Belo Horizonte, MG, 28 dez. 2018. Disponível em: <http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Lei%2023197_26%20de%20dezembro%20de%202018.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

MINAS GERAIS (Estado). **Constituição do Estado de Minas Gerais**; de 21 de setembro de 1989.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 17347, de 16 de janeiro de 2008. **Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o período 2008-2011**. Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=17347&comp=&ano=2008&texto=original>>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 17007, de 28 de setembro de 2007. **Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências**. Belo Horizonte, Disponível

em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17007&comp=&ano=2007&aba=js_textoOriginal>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 20008, de 04 de janeiro de 2012. **Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI** - e dá outras providências. Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20008&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 20024, de 09 de janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2012-2015** – PPAG 2012-2015. Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20024&comp=&ano=2012&texto=original>>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG - 2012-2015** - Exercício 2012. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2013. 459 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG - 2012-2015** - Exercício 2013. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2014. 509 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG - 2012-2015** - Exercício 2014. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2015. 477 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG - 2012-2015** - Exercício 2015. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2016. 567 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG – 2008-2011** - Exercício 2008. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2009. 442 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG – 2008-2011** - Exercício 2009. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2010. 447 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG – 2008-2011** - Exercício 2010. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2011. 446 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG – 2008-2011** - Exercício 2011. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2012. 514 p.

ROCHA, Elisa Maria Pinto da; CARVALHAIS, Jane Noronha; NOGUEIRA, Luciana Cássia. **Índice de Desempenho do Planejamento Governamental (ISDPP): instrumento de análise do desempenho do planejamento de programas públicos**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.16, n.25, p. 183-211, jan./jul. 2014.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?**. Educ. Soc., Campinas , v. 23, n. 80, p. 96-107, Sept. 2002 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=en&nrm=iso>. access on 04 June 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>.

