

Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação

DONALDO BELLO DE SOUZA

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

JANAÍNA SPECHT DA SILVA MENEZES

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) — Lei nº 13.005/2014 — associa-se à superação de desafios relacionados ao planejamento sistematizado da educação no Brasil. Elaborar e configurar os Planos Estaduais de Educação (PEEs) como tradutores e articuladores locais do PNE constituem-se reptos não superados pelo PNE 2001-2010, que agora ressurgem com o novo plano. Este artigo, visando contribuir para o enfrentamento de tais desafios, analisa as vinculações previstas por 11 PEEs em relação a outros instrumentos de gestão local da educação, como o Plano Municipal de Educação (PME), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as Leis Orçamentárias (LOs) e o Projeto Político-Pedagógico (PPP). Entre outras conclusões, evidencia insuficiências prescritivas relativas à integração desses PEEs à gestão estadual da educação, assim como ao seu planejamento nacional e municipal, expressão da desarticulação para com aquela política pública, cuja avaliação coloca em dúvida sua efetividade em termos do planejamento educacional local.

PALAVRAS-CHAVE

Plano Nacional de Educação; Plano Estadual de Educação; Plano Municipal de Educação; Plano de Desenvolvimento da Educação; leis orçamentárias; projeto político-pedagógico.

STATE PLANS OF EDUCATION: CHALLENGES TO ENTAILMENT WITH OTHER INSTRUMENTS OF LOCAL MANAGEMENT OF EDUCATION

ABSTRACT

The approval of the new National Plan of Education (NPE) — law No.13,005/2014 — is related to the overcoming of challenges related to the systematized planning of the education in Brazil. Elaborating and configuring the State Plans of Education (SPEs) as local translators and articulators of the PNE constitute themselves challenges to overcome by NPE 2001-2010 that come back with the new plan now. This article, aiming to contribute to the confrontation of such challenges, analyzes the entailing predicted by 11 SPEs in relation to other instruments of local management of the education, such as the Municipal Plan of Education (MPE), the Development Plan of Education (DPE), the Budgetary Laws (BLs) and the Political-Pedagogical Project (PPP). Aiming other conclusions, it evidences prescriptive insufficiency related to the integration of these SPEs to the state management of the education, as well as its national and municipal planning, expression of the disarticulation to that public policy, which evaluation puts into question its effectiveness regarding the local educational planning.

KEYWORDS

National Plan of Education; State Plan of Education; Municipal Plan of Education; Development Plan of Education; budgetary laws; political-pedagogical project.

PLANES ESTATALES DE EDUCACIÓN: DESAFÍOS A LAS VINCULACIONES CON OTROS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN LOCAL DE LA EDUCACIÓN

RESUMEN

La aprobación del nuevo Plan Nacional de la Educación (PNE) — Ley nº 13.005/2014 — suele asociarse a la superación de los desafíos relacionados a la planificación sistematizada de la educación en Brasil. Preparar y configurar los Planes Estatales de la Educación (PEEs) como traductores y articuladores locales del PNE se constituyen los desafíos no superados por el PNE 2001-2010, que ahora vuelven a aparecer en el plan actual. Con el objetivo de contribuir al enfrentamiento de cuyos desafíos, el presente artículo analiza las vinculaciones previstas por 11 PEEs en relación a los instrumentos de gestión local de la educación, como el Plan Municipal de Educación (PME), el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), las Leyes Presupuestarias (LPs) y el Proyecto Político Pedagógico (PPP). Entre otras conclusiones, se evidencian debilidades prescriptivas relativas a la integración de cuyos PEEs a la gestión estatal de la educación, así como a su planificación nacional y municipal, expresión de la desarticulación para con aquella política pública, cuya evaluación plantea dudas acerca de su eficacia en cuanto a la planificación de la educacional local.

PALAVRAS CLAVE

Plan Nacional de Educación; Plan Estatal de Educación; Plan Municipal de Educación; Plan de Desarrollo de la Educación; leyes presupuestarias; proyecto político pedagógico.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988), nos arts. 211 e 214, determina à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a organização dos seus respectivos sistemas de ensino por meio do regime de colaboração, assim como o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE), com duração plurianual — redação alterada para “duração decenal” pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009 (Brasil, 2009b) —, com vistas à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, também nesta área.

Findo o prazo de vigência do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), e após três anos e meio de trâmites legislativos, o novo PNE — Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 — não apenas traz à vista novos desafios ao planejamento educacional no Brasil mas também antigos reptos, a começar pela determinação de que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (Brasil, 2014, art. 7º), culminando, entre outros, na indicação de que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.” (Brasil, 2014, art. 8º)

Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) são considerados importantes instrumentos de gestão, cuja particularidade implica, de um lado, integrar objetivos e metas do plano nacional, traduzindo-os, portanto, para a realidade territorial do estado e, de outro, prever a sua articulação às demandas municipais, a fim de que essas localidades possam adequar o planejamento nacional às suas particularidades.

Assim, o presente texto visa à análise das vinculações documentalmente previstas pelos PEEs aprovados por suas respectivas Assembleias Legislativas ao longo do período de vigência do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001) em relação a outros instrumentos de gestão local da educação, referenciando, no plano dos Sistemas Estadual e Municipal de Ensino, o Plano Municipal de Educação (PME), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e as Leis Orçamentárias (LOs) — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) —, e, na esfera das unidades escolares desses sistemas, o Projeto Político-Pedagógico (PPP). Em razão de delimitações metodológicas, os novos PEEs, derivados do PNE 2014-2024, não consistem em objeto deste estudo — mesmo porque, no momento de sua finalização (julho de 2014), a elaboração e/ou atualização desses planos sequer havia se iniciado —, em que pese o fato de a conclusão sinalizar alguns elementos para efeito de pesquisas futuras que venham a enfocar o novo PNE e suas repercussões infranacionais, isso em relação aos mesmos instrumentos de gestão mencionados.

As questões aqui discutidas compõem um estudo de maior amplitude¹, de natureza qualitativa e exploratória (Ketele e Roegiers, 1993), metodologicamente ancorado

1 Referimo-nos à pesquisa denominada “Estudo crítico-exploratório sobre os Planos Estaduais de Educação (PEEs) no Brasil: contribuições para formulações decorrentes do novo Plano Nacional de Educação (PNE)”, Estudos em Política e História da Educação Municipal (Nephem), da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em conjunto com o Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral (Neephi), da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), ao longo do período 2013-2014 (Souza; Menezes, 2014).

na análise de conteúdo (Rodrigues, 2011; Bardin, 2004) de documentos relativos ao conjunto de 11 PEEs do país — os planos propriamente ditos e suas leis de criação —, vinculados, conforme dito, ao PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), constituído, além da presente introdução, por outras seis seções. A seção seguinte expõe um panorama geral acerca da disseminação dos PEEs no Brasil, também indicando os marcos jurídicos que regulamentam os planos aprovados considerados nas análises. Na sequência, analisam-se as vinculações dos PEEs com outros instrumentos de gestão da educação, principiando pelo PME, passando pelo PDE e pelas LOs, de modo a culminar na abordagem do PPP. A última seção, à guisa de conclusão, busca estabelecer relações entre os principais problemas que essas (des)vinculações suscitam no âmbito dos PEEs examinados, delineando o seu perfil geral e, ainda, situando o PNE 2014-2024 no panorama traçado.

DISSEMINAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Especificamente acerca da corresponsabilidade dos PEEs na implementação do PNE 2001-2010, é possível afirmar que pouco se sabe a respeito da configuração assumida por esses planos (Souza; Duarte, 2014; Souza; Sousa, 2012). Com base nos pouquíssimos estudos existentes sobre os PEEs, observa-se que a preocupação central das análises consiste, caracteristicamente, em examinar a problemática da participação sociopolítica na sua elaboração. Em termos gerais, esses trabalhos atestam a existência de certa fragilidade de práticas democrático-participativas voltadas para a elaboração coletiva desses planos. Por exemplo, no Paraná e em São Paulo — estados que não tiveram os seus PEEs aprovados —, Arias (2007) e Dantas (2008), respectivamente, identificam práticas democráticas de cunho meramente representativo em torno da elaboração dos planos; em Alagoas, o exame de Souza (2007) sobre o processo de construção do PEE igualmente indica baixa mobilização sociopolítica relativa à sua discussão e elaboração local; e, por fim, no Rio de Janeiro, Valle, Menezes e Vasconcelos (2010) concentram-se no processo legislativo que culminou, após oito anos, na aprovação do PEE fluminense.

Segundo dados concernentes ao levantamento realizado em 2010 pelo Observatório da Educação da Organização Não Governamental (ONG), “Ação Educativa” (Observatório da Educação, 2013), e atualizados — em abril de 2014 — pelos autores deste texto², apenas 12 estados da federação (46%) contavam com PEEs aprovados por lei, excluindo-se, também, o Distrito Federal, fazendo-se apenas presente nas regiões Sudeste — Rio de Janeiro e Minas Gerais —, Nordeste — Alagoas, Bahia, Paraíba e Pernambuco —, Norte — Amazonas, Pará e Tocantins — e, por fim, na Região Centro-Oeste — Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul —, não sendo notado na Região Sul. Nas demais Unidades Federativas (54%), o cenário corresponde a certo descaso do Poder Público estadual para com a importância do PEE, quer pelo Poder Executivo, quer pelo Poder Legislativo,

2 Registra-se que nessa fase do levantamento documental a pesquisa contou com importante participação da Prof^a Dra. Maria Celi Chaves Vasconcelos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)/Universidade Católica de Petrópolis (UCP).

em função da incipiência das iniciativas voltadas para a sua construção e, ainda, do desencontro ou inexistência de informações acerca do estado atual de sua constituição e/ou tramitação parlamentar (Souza; Menezes, 2014).

Há estados que, em 2010, embora não possuíssem PEE, sinalizaram estar se ocupando de sua construção (Acre, Amapá, Ceará, Piauí e Sergipe), e outro que havia indicado ter principiado sua elaboração mais recentemente, em 2013, agora sob expectativa de aprovação do novo PNE (Maranhão). Contudo, até o mês de abril de 2014, não se logrou êxito na localização, via internet, desses planos, assim como de informações sobre eventuais trâmites legislativos que porventura tenham cumprido e, tampouco, das leis que poderiam estar regulamentando-os, situação que igualmente se repete para os estados do Espírito Santo, Rondônia e Rio Grande do Norte.

Outros estados, embora tivessem elaborado os seus respectivos PEEs com base no PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), não vieram a tê-los abonados pelo Poder Legislativo local ou mesmo na esfera do Poder Executivo, como no caso do Paraná, do Rio Grande do Sul e de São Paulo, em que a Assembleia Legislativa não os aprovou, de Roraima, cujo PEE veio a ser recusado pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) e, ainda, de Santa Catarina, cujo plano foi considerado inviável pela Casa Civil³.

Os dados do Quadro 1, cujo objetivo consiste em apresentar os estados com PEE aprovados no país, revelam que, se por um lado, alguns deles tiveram seus planos pioneiramente aprovados — Pernambuco (2002) e Mato Grosso do Sul (2003a) —, outros o fizeram já quase ao final do prazo de vigência do PNE 2001-2010, a citar, o Rio de Janeiro (2009a) e o Pará (2010). Em meio a esse contexto, convém observar que, pelo fato de o PEE de Minas Gerais (2011) ter sido aprovado posteriormente ao término da vigência do PNE 2001-2010, ou seja, em data situada fora do recorte temporal deste estudo, as análises aqui realizadas não o contemplam.

Em observância ao PNE 2001-2010, esses PEEs são, igualmente, decenais, à exceção do plano do Mato Grosso do Sul (2003a) que, abarcando o período 2003-2010, consiste em um plano de oito anos. É importante ressaltar que, do conjunto de planos em tela, apenas o do Mato Grosso do Sul e o de Pernambuco não mais se encontram em vigência: o primeiro expirou em 2010, e o segundo, em 2011. No caso de Pernambuco, em novembro de 2012, por época do lançamento oficial da Conferência Estadual de Educação, foram iniciadas as discussões para a construção de um novo plano (FNE, 2014).

Assim, considerando o conjunto de PEEs sob análise, cabe inicialmente sinalizar que praticamente todos esses planos, em suas respectivas seções de apresentação e/ou introdução, reportam-se ao PNE 2001-2010⁴, alguns com maior frequência que outros, mas, no cômputo geral, exprimindo preocupação formal em deixar claro que as discussões que marcaram a sua elaboração estiveram alicerçadas nesse PNE, assim como em afirmar que este veio a respaldar o conjunto de estratégias definidas nos PEEs, coerentemente ao previsto na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001, art. 2º).

3 Além dessas unidades federativas, cabe destacar que o Distrito Federal não conta com Plano Distrital de Educação.

4 O PEE do Rio de Janeiro (2009b) não contém seção de apresentação, tampouco de introdução.

VINCULAÇÕES COM O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

No âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996a, art. 10, III), verifica-se a determinação de que as políticas e os planos estaduais, além de consoantes ao PNE, devem visar não apenas à integração e coordenação de suas ações, mas também às relativas ao âmbito municipal, embora não apontando obrigatoriedade de os municípios elaborarem os seus PMEs. Tal responsabilização se fará notar no PNE 2001-2010, ao lado da consideração de que os PEEs devem fornecer elementos que subsidiem, de modo integrado e articulado, a elaboração de PMEs (Brasil, 2001, Capítulo VI).

Para Monlevade (2002, p. 58), os PEEs desempenham função estratégica para a efetiva implantação do PNE, na medida em que suas metas somente poderão ser atingidas se “os Planos Estaduais as compatibilizarem pela média de seus Municípios” — motivo pelo qual o envolvimento dessas localidades na elaboração do PEE é de suma importância —, ou então cada município se responsabiliza “por alcançar ou ultrapassar as metas nacionais” (Monlevade, 2002, p. 58). De um modo ou de outro, é por meio do PME que a localidade poderá diagnosticar a sua realidade educacional e, conseqüentemente, prever ações planejadas e sistemáticas que visem ao atendimento das demandas identificadas, consoantemente ao PNE e ao PEE.

Potencialmente, os PEEs confeririam unidade ao planejamento educacional do estado, estabelecendo políticas que tenderiam a ultrapassar os limites da rede escolar estadual, a fim de possibilitar articulações simétricas em relação aos seus municípios, caracteristicamente por meio da previsão de formas de colaboração e observando,

Quadro 1 – Enquadramento legal dos Planos Estaduais de Educação

Plano Estadual de Educação	Lei Nº	Data de Aprovação	Período	Duração
Alagoas	6.757	3 de agosto de 2006	2006-2015 ⁽²⁾	10 anos
Amazonas	3.268	7 de julho de 2008	2008-2017 ⁽³⁾	10 anos
Bahia	10.330	15 de setembro de 2006	2006-2015 ⁽³⁾	10 anos
Goiás	62 ⁽¹⁾	9 de outubro de 2008	2008-2017 ⁽²⁾	10 anos
Mato Grosso	8.806	10 de janeiro de 2008	2008-2017 ⁽³⁾	10 anos
Mato Grosso do Sul	2.791	30 de dezembro de 2003	2003-2010 ⁽²⁾	08 anos
Minas Gerais	19.481	12 de janeiro de 2011	2011-2020 ⁽²⁾	10 anos
Pará	7.441	2 de julho de 2010	2010-2019 ⁽³⁾	10 anos
Paraíba	8.043	30 de junho de 2006	2006-2015 ⁽³⁾	10 anos
Pernambuco	12.252	8 de julho de 2002	2002-2011 ⁽³⁾	10 anos
Rio de Janeiro	5.597	18 de dezembro de 2009	2009-2018 ⁽⁴⁾	10 anos
Tocantins	1.859	6 de dezembro de 2007	2006-2015 ⁽²⁾	10 anos

¹Lei Complementar; ²Período explicitado no documento do Plano Estadual de Educação (PEE) e/ou na lei correspondente;

³Período não explicitado no PEE e na lei correspondente, deduzido a partir da sua data de aprovação e do tempo de duração indicados; ⁴Período não explicitado no PEE e na lei correspondente, deduzido a partir da sua data de publicação e do tempo de duração inferido por meio na análise estabelecida para suas metas.

portanto, a autonomia local desse ente federado. No entanto, a realidade do país indica que a existência do PEE parece não configurá-lo indutor da elaboração, pelas suas localidades, dos respectivos PMEs, já que, conforme observado por Marques (2012), estados com planos aprovados apresentam proporção de municípios com PME similar àqueles que não apresentam PEEs. Além disso, pouco se sabe acerca do regime de colaboração levado a efeito pelos estados e municípios na elaboração dos seus respectivos planos, cuja tendência à ausência de colaboração já se faz notar nas análises das vinculações dos PEEs aos PMEs, conforme a seguir discutido.

Comparativamente ao constatado nas vinculações dos PEEs ao PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), referências aos PMEs são quantitativamente reduzidas em cada um desses planos estaduais, mostrando-se relativamente mais adensada apenas no plano de Goiás (2008a; 2008b). Majoritariamente, as vinculações do PEE aos PMEs limitam-se a indicações genéricas, baseadas na reprodução quase literal de referências constantes da Lei nº 10.172/2001 (Brasil, 2001), nos termos de que, imediatamente a partir da vigência do diploma que regulamenta o PEE, caberá aos municípios, no âmbito de sua autonomia, competência e identidade de ação, elaborar seus planos decenais correspondentes em consonância ao PNE e ao próprio PEE, de modo que, em seu conjunto, coerente e cooperativamente, contemplem os objetivos e metas do plano nacional (Alagoas, 2006b; Bahia, 2006a; 2006b; Goiás, 2008a; Mato Grosso, 2008b; Mato Grosso do Sul, 2003a; Paraíba, 2006a; 2006b; Pernambuco, 2002; Tocantins, 2007a), não obstante o fato de os PMEs poderem fixar objetivos e metas além do estabelecido naqueles planos, “o que seria salutar e, de todo, recomendável” (Goiás, 2008b, p.15).

Do conjunto, somente o PEE de Goiás (2008b, p. 10) chega a detalhar a estratégia a ser adotada para a concretização dessas determinações, nos termos de que

seriam constituídas 37 comissões no Estado, uma em cada regional da Secretaria Estadual da Educação, sob a coordenação das Subsecretarias Regionais de Educação do Estado, para, a partir da divulgação do Plano Estadual de Educação, sensibilizar as lideranças comunitárias, organizações, instituições e autoridades da região sobre a importância da elaboração coletiva dos planos municipais e estadual.

O PEE do Pará (2010, p. 12), embora não especifique a estratégia a ser adotada, define como uma das suas diretrizes o “Estabelecimento de mecanismos que assegurem a elaboração e implantação de planos municipais de educação, bem como de projetos político-pedagógicos escolares”, enquanto o PEE do Tocantins (2007b, p. 43) registra em uma dos seus objetivos a “colaboração com os municípios na implantação da gestão democrática, na elaboração dos Planos Municipais de Educação e na criação de Conselhos Municipais de Educação, subsidiando a organização dos sistemas municipais de ensino”.

Embora de forma difusa, são poucos os PEEs que chegam a ser mais específicos e claros quanto às vinculações com os planos locais correspondentes, como o que defende a inclusão do debate sobre as “Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo” (Amazonas, 2008b, p. 87) e as “Diretrizes Curri-

culares Nacionais para a educação das relações Étnico-Racial e para o ensino de história e cultura Afro-Brasileira e Africana” na execução dos PMEs (Amazonas, 2008b, p. 94); o que objetiva estimular, “no âmbito dos sistemas municipais de ensino, a inserção de capítulos específicos sobre educação do campo” nos PMEs correspondentes (Paraíba, 2006b, p.96); o que advoga a importância de definir “indicadores qualitativos e quantitativos que possibilitem a avaliação dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação” (Mato Grosso, 2008b, p. 91) e que, destacando a importância dos dados sobre as necessidades de qualificação do magistério, prevê que “sejam desagregados por municípios, o que deverá ser feito nos planos municipais, a fim de dimensionar o esforço que em cada um deles deverá ser feito para se alcançar o patamar mínimo de formação exigido” (Bahia, 2006b, p. 51).

VINCULAÇÕES COM O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O PDE, também cognominado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) da Educação, foi lançado em 2007 pelo governo federal. Trata-se de um plano elaborado pelo Ministério da Educação (MEC), de caráter executivo, que se apresenta como capaz de identificar e solucionar problemas que afetam a educação no país, sobretudo a Educação Básica, visando à sua qualidade em todos os níveis/etapas de educação e modalidades de ensino no prazo de 15 anos (Brasil, 2007b). Entre o conjunto de ações previstas para a consecução do PDE — que inicialmente contou com cerca de 27 programas/diretrizes para, logo em seguida, por sedimentação proporcionada pelo próprio MEC, vir a compreender mais de 50 —, o governo federal elaborou dois planos imbricados: de um lado, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁵ e, de outro, o Plano de Ações Articuladas (PAR)⁶, consubstanciados no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (Brasil, 2007a).

Nas palavras de Saviani (2007, p. 1233), o PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”, exprimindo um conjunto de medidas que não se estruturam em torno do binômio objetivos-ações (Oliveira, 2007b), tampouco expondo relações, quer entre si, quer em termos do ordenamento jurídico que regula a educação no país,

5 O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cognominado “Compromisso”, é constituído, originalmente, por 28 diretrizes proclamadas pelo MEC como comprometidas com a “melhoria da qualidade da educação básica” (Brasil, 2007a, art. 1º). Para a sua efetivação, esse plano sugere estar calçado em ações descentralizadas, de um lado, pela União em relação aos estados, municípios e Distrito Federal, isso por intermédio da prática do regime de colaboração, e, de outro, pelo conjunto de entes federados em relação à sociedade civil, nomeadamente por parte “das famílias e da comunidade” (Brasil, 2007a, art. 1º).

6 De acordo com a própria redação do Decreto nº 6.094/2007 (Brasil, 2007a, art. 9º), o PAR consiste em um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. Diferencia-se de um PME na medida em que depende da elaboração de um diagnóstico local pautado em premissas e instrumentos de campo, neste caso, definido pelo MEC.

apontando, apenas, múltiplas ações (Cury, 2007), o que dificulta a sua consideração como plano de educação propriamente dito.

Embora o PDE não tenha estabelecido relações com o PNE 2001-2010 (uma das suas maiores fragilidades), o governo federal o considera como expressão da superação de certas limitações desse plano decenal, primordialmente em termos da lacuna deixada em torno da melhoria da qualidade da educação no país, em que pese reconhecer que o PNE exponha um “bom diagnóstico dos problemas educacionais” (Brasil, 2007b, p. 10). Tal perspectiva, por exemplo, é avalizada por Gracindo (2009) e Oliveira (2007b) quando destacam que, ao ponderar o quesito qualidade, o PDE avança em relação ao PNE não obstante a fragilidade que expõe em termos da universalização da Educação Básica e a complexidade de construção de um indicador de qualidade que incorpore a dimensão de processo.

Entretanto, é importante considerar que o PDE veio a ser promovido em meio à vigência do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), o que o fez, de certo modo, vir a se sobrepor a este último, tornando-o, arbitrariamente, secundário (Sousa, 2009). Além de não possuírem articulação entre si, uma vez que o PDE se caracteriza por sua centralidade e verticalidade, as ações nele previstas foram elaboradas no âmbito do Poder Executivo, expressão de uma espécie de “recentralização” da gestão dos sistemas educacionais no Brasil por intermédio de sua reestruturação na esfera federal (Werle, 2009), sem terem sido discutidas no âmbito do Poder Legislativo federal tampouco no plano social (Camargo; Pinto; Guimarães, 2008; Cury, 2007), embora, contraditoriamente, defenda a importância da participação social na formulação, no monitoramento da execução e em sua avaliação. De um modo ou de outro, é importante observar que um dos problemas relativos à implementação do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), identificados no balanço realizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre algumas das suas avaliações institucionais⁷, refere-se, justamente, à “Articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE” (Brasil, 2009a, p. 6), em que pese o fato de haver o reconhecimento de que “muitas metas foram alcançadas (totalmente ou parcialmente), especialmente as relativas à melhoria da qualidade do ensino” (Brasil, 2009a, p. 7).

Reproduzindo a desarticulação anteriormente mencionada, constatou-se que do conjunto dos 11 PEEs sob análise, apenas 2 indicam possíveis vinculações com o PDE⁸, e ainda assim de modo genérico e impreciso, atribuindo ao primeiro plano a função de assegurar os rumos e o aperfeiçoamento do segundo, sem preci-

7 Tal balanço esteve pautado em avaliações iniciais do PNE 2001-2010 efetivadas, em 2004, pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; em 2005, pelo próprio CNE; cobrindo o período 2005-2006, pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC; em 2006, pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar) e, ainda, em 2005, pelo Inep/MEC (Brasil, 2009a).

8 A possibilidade de os PEEs investigados terem estabelecido vinculações documentais em relação ao PDE seria possível apenas no âmbito daqueles que foram aprovados após o mês de abril de 2007 (veja-se Quadro 1), época do lançamento do PDE pelo governo federal – Decreto nº 6.094/2007 (Brasil, 2007a) –, o que corresponde, apenas, aos estados do Amazonas e de Goiás, já mencionados, e, ainda, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro e Tocantins.

sar se trata-se de PDE relativo à rede estadual ou às redes municipais. O PEE do Amazonas o referencia, exclusivamente, quando aborda as diretrizes para o Ensino Fundamental, indicando que este plano deverá “Garantir em regime de colaboração entre Estado e Municípios a política de melhoria do Plano de Desenvolvimento da Educação — PDE e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — IDEB para o Ensino Fundamental.” (Amazonas, 2008b, p. 26), enquanto o PEE de Goiás o menciona apenas na seção de apresentação do plano, quando destaca que a

Sua finalidade [a do PEE] é definir os parâmetros das ações do Poder Público na esfera da Educação do Estado de Goiás e de seus municípios, no direcionamento dos Planos Plurianuais, dos Planos de Desenvolvimento da Educação (PDE), dos Planos de Ações Articuladas (PAR), sendo o seu caráter de Plano de Estado que extrapola gestões governamentais. (GOIÁS, 2008b, p.9)

Conforme visto, em ambos os casos o PEE é tratado como devendo estar comprometido com a viabilização do PDE, mas sem colocar em questão a conjunção ou disjunção entre os seus objetivos e metas, ou seja, sem problematizar o eventual caráter complementar ou suplementar desses dois planos, a possibilidade de ocorrer superposição de objetivos e metas, ou mesmo a mútua exclusão. Aqui também observa-se que, em última instância, não há vinculações entre esses planos, sugerindo que, na prática, um único plano deverá prevalecer, o que implica a transferência de recursos públicos da União, conforme tendência anteriormente discutida.

VINCULAÇÕES COM AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS E COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A garantia do direito à educação, disposta no art. 205 da CF de 1988 (Brasil, 1988), está diretamente associada ao seu financiamento por parte do Poder Público (Menezes, 2005; Oliveira, 2007a). Embora essa compreensão venha sendo difundida no País há vários anos, em especial a partir da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) — Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996b) —, o PNE 2001-2010 (Brasil, 2001) contou com “significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais ao que fora delineando” (Dourado, 2010, p. 684). Sob essa perspectiva, “apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, [o PNE] configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento” (Dourado, 2010, p. 684-685), mostrando-se, por um lado, coerente aos problemas previstos por Davies (2002) logo no início da vigência do plano, e por outro, respaldada pelo levantamento do CNE sobre algumas das avaliações institucionais realizadas sobre este PNE, no qual a “Retirada dos mecanismos concretos de financiamento das metas, expressos no próprio PNE (vetos)” é apontada como uma das dificuldades enfrentadas pelo plano (Brasil, 2009a, p. 6).

Outro aspecto que merece ser destacado é que, se por um lado o PNE 2001-2010 parece ter tomado como referência a compreensão da importância do orçamento público para a viabilização do planejamento e a execução das políticas públicas — uma vez que a lei nº 10.172/2001 (Brasil, 2001, art. 5º) determinou que “Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais” —, por outro, a dinâmica global de planejamento adotada não efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às suas metas, na medida em que “o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. Esse cenário é revelador de um dos seus grandes limites estruturais” (Dourado, 2010, p.685). Se a própria União não vai ao encontro dessa lei federal, como poderia requerer dos entes subnacionais a inclusão das metas de seus planos em suas LOs?

Provavelmente como forma de reiterar a importância de os orçamentos dos estados e dos municípios contemplarem as ações voltadas para a consecução dos planos de educação (nacional, estaduais, distrital e municipais), sete PEEs analisados — Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro e Tocantins — fizeram menção a pelo menos uma das leis do orçamento — PPP, LDO e LOA —, conforme apresentado no Quadro 2, quer diretamente no texto da lei que o aprovou, quer no documento relativo ao plano, na explicitação de seus objetivos e metas.

Especificamente em relação às leis do orçamento, convém observar que o PPA consiste em uma ferramenta de planejamento orçamentário, composta por diretrizes, objetivos e metas, a ser prevista em lei pelos governos nacional e subnacional, sempre no primeiro ano das suas gestões, com vigência de quatro anos a partir do

Quadro 2 – Articulações dos Planos Estaduais de Educação com as leis do orçamento

Plano Estadual de Educação	Plano Plurianual	Lei de Diretrizes Orçamentárias	Lei Orçamentária Anual
Alagoas	--	--	--
Amazonas	x	X	x
Bahia	x	--	--
Goiás	x	X	x
Mato Grosso	x	--	--
Mato Grosso Sul	--	--	--
Pará	x	X	x
Paraíba	--	--	--
Pernambuco	--	--	--
Rio de Janeiro	x	X	x
Tocantins	x	--	--

Sinal “X”: o Plano Estadual de Educação (PEE) indica alguma vinculação; Sinal “--”: o PEE não indica vinculações.

segundo ano de governo, correspondendo as atividades do primeiro ano às previstas no PPA aprovado na gestão anterior (Consed, 2010; Undime, 2012). A compatibilização do PPA com o plano de educação deve ocorrer com a prevalência deste último, o qual — com prazo de vigência (decenal) e, portanto, superior ao do PPA (quadriannual) — deve encontrar naquele suporte para o desenvolvimento de seus objetivos e metas, a exemplo do que determinou a lei nº 10.172/2001 para o PNE 2001-2010 (Brasil, 2001). É a partir do PPA que são elaboradas a LDO e a LOA.

A LDO, submetida à aprovação a cada ano, estabelece, conforme a CF/1988 (Brasil, 1988, art. 165), o detalhamento das metas e prioridades da administração pública (de forma coesa ao estabelecido no PPA) com vistas à elaboração do orçamento para o ano seguinte (a parcela do PPA que se realizará), versando, ainda, sobre alterações na legislação tributária. Assim, a LDO se configura em uma espécie de elo entre o PPA e a LOA (Undime, 2012; Consed, 2010; Rocha; Monlevade; Aguiar, 2006).

Por seu turno, a LOA — também regulada pela CF/1988 (Brasil, 1988, art. 165) e, ainda, pela lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964) —, corresponde à terceira etapa desse ciclo orçamentário, sendo elaborada em observância às prioridades e metas estabelecidas no âmbito do PPA e às diretrizes aprovadas na LDO, estabelecendo a previsão das despesas e receitas para o exercício seguinte. Alocam, portanto, os recursos monetários que o ente federado e seus órgãos de administração direta e indireta irão dispor para a efetiva realização dos gastos governamentais previstos, delimitando com isso o que será efetivamente realizado em um dado exercício (Undime, 2012; Consed, 2010; Rocha; Monlevade; Aguiar, 2006).

No que tange à presença das LOs, a análise do Quadro 2 possibilita associar os PEEs investigados a três categorias: a primeira corresponde àquela que contempla, embora nem sempre de forma articulada, PEEs que fazem referência ao conjunto destas leis (Amazonas, 2008a; Goiás, 2008a, 2008b; Pará, 2010; Rio de Janeiro, 2009a); a segunda se faz associar aos planos que fazem menção apenas ao PPA (Bahia, 2006a; Mato Grosso, 2008b; Tocantins, 2007a); e, por fim, a última corresponde aos PEEs que não apresentam qualquer referência às referidas leis (Alagoas, 2006a; 2006b; Mato Grosso do Sul, 2003a; 2003b; Paraíba, 2006a; 2006b; Pernambuco, 2002).

Em termos teóricos, a determinação de que os PPAs sejam elaborados para dar suporte às metas constantes no PEE (Brasil, 2001) deveria, por si só, garantir sua inclusão nas LOAs. Todavia, na prática, não é isso que se verifica, haja vista que a conjugação das limitações orçamentárias dos entes federados com o — em geral — elevado número de metas apresentadas pelos diferentes setores da administração pública contribui para que os referidos PPAs estabeleçam prioridades de atendimento. Assim, embora possa parecer redundante o fato de alguns PEEs determinarem a inclusão das suas metas, tanto no PPA quanto nas LOAs, na prática buscam viabilizar sua plena execução por meio das referidas leis. Nesse sentido, destaca-se a redação da lei do PEE do Rio de Janeiro, que determina que “Os planos plurianuais e as leis orçamentárias anuais do Estado serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes no Plano Estadual de Educação” (Rio de Janeiro, 2009a, art. 5º), abrangendo assim, de forma completa, as leis diretamente associadas ao

processo orçamentário, ampliando, por conseguinte, as possibilidades de consecução do plano estadual, desde que devidamente acompanhado, controlado e avaliado.

Por outro lado, embora a lei de aprovação do PNE 2001-2010 determine que os PPAs de cada ente federado devam ser elaborados para dar suporte às metas presentes em seus respectivos planos (Brasil, 2001), preocupa o fato de alguns PEEs não fazerem menção à inserção de suas metas nas leis do orçamento dos governos estaduais, uma vez que essa ausência, por um lado, pode associar-se ao entendimento de que é desnecessário replicar o ordenamento federal ou, ainda, retratar certo temor em engessar o orçamento, dificultando o atendimento a outras demandas também importantes, por outro, pode representar desconhecimento em relação à importância de tal vinculação para efetivação do plano, ou, pior, pode significar intencional decisão de não contemplar as metas do plano nas LOs do governo estadual, possibilitando maior flexibilidade à gestão em exercício para que possa contemplar metas que melhor atendam aos seus interesses específicos.

Em meio a esse contexto, especificamente em relação ao PPA, que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos, convém destacar que seis das leis que aprovaram os PEEs analisados o mencionaram (Bahia, 2006a; Goiás, 2008a; Mato Grosso, 2008a; Pará, 2010; Rio de Janeiro, 2009a; Tocantins, 2007a). De modo geral, as leis desses PEEs determinam que os PPAs do estado e de seus municípios deveriam ser elaborados visando a dar suporte às metas constantes em seus respectivos planos de educação. A exceção se revela na lei do PEE do Tocantins, que determina que “Os planos plurianuais dos Municípios são elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PEE” (Tocantins, 2007a, art. 5°), sem, contudo, o prescrever para o PPA do próprio governo estadual, o que de certo modo sinaliza minoração das responsabilidades desse governo para com o financiamento público do PEE, além de, é claro, contrariar o ordenamento jurídico pertinente.

VINCULAÇÕES COM O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO

No bojo das reformas educacionais suscitadas pela lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996a), o PPP veio a despontar como uma das possibilidades de consolidação da gestão democrática da educação, quer no plano dos sistemas de ensino, quer, especialmente, no âmbito das unidades escolares, de grande importância, portanto, para o processo de autonomização pedagógica dessas instituições, assim como, em termos sociopolíticos, em relação à comunidade local. De modo subjacente, o PPP pode ser tomado como uma das expressões das políticas de descentralização que, após a CF/1988 (Brasil, 1988), passou a influenciar a gestão da educação pública no país, embora, na prática, tenham convergido para um perfil de maior concentração de poder conjugado à mera transferência institucional de competências e responsabilidades.

Na Ldben nº 9.394/1996, a importância de a instituição escolar definir seus próprios objetivos e estratégias pedagógicas, de modo coeso às especificidades da sua ambiência interna e externa, é indicada por meio de referências ao que denomina ora por “proposta pedagógica”, ora por “projeto pedagógico”, mantendo, ao longo do texto legal, essa dualidade de nomenclaturas. Determina, portanto, que os estabelecimentos de ensino devam “elaborar e executar sua proposta peda-

gógica” (Brasil, 1996a, art. 12, I), também devendo “informar pais e responsáveis sobre” a sua execução (Brasil, 1996a, art. 12, VII)⁹, destacando, ainda, que caberá aos docentes “participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” (Brasil, 1996a, art. 13, I). Já em outro momento, postula que as normas referentes à implantação da gestão democrática devam ser definidas pelos sistemas de ensino tanto de modo coeso às suas particularidades quanto em observância à “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” (Brasil, 1996a, art. 14, I), cabendo à comunidade local participar “em conselhos escolares ou equivalentes” (Brasil, 1996a, art. 14, II). Esses dois princípios consubstanciar-se-ão em um dos objetivos centrais do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), quando inicialmente destaca que a “democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais” deverá observar os processos participativos dos profissionais da educação e da comunidade, e, mais adiante, configura o PPP “como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar” articulada ao surgimento dos Conselhos Escolares. Nas demais passagens deste PNE (Brasil, 2001), a formulação e o reforço do PPP nas instituições escolares são configurados como ações a serem por ele “asseguradas”, remetendo aos objetivos e metas das etapas e modalidades da Educação Básica que alicerçam o plano.

A importância atribuída ao PPP nesses marcos legais decorre do fato de que esse componente da gestão escolar potencialmente se configura como eixo norteador das práticas intraescolares, trazendo consigo sentidos e proposições políticas coletivas construídas com base na participação de diversos atores sociais (direção, professores, alunos, pais/responsáveis e, de um modo mais amplo, comunidade escolar). Tratar-se-ia, portanto, de uma política não verticalizada — nos moldes das que são elaboradas pelo MEC ou pelas Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) ou Secretarias Municipais de Educação (SMEs) com vistas à sua execução pelas unidades escolares —, além de coesa às demandas sociais locais — e não de larga amplitude social e territorial, que, em geral, implica maior dispersão em relação às especificidades das ambiências interna e externa à instituição escolar, diluindo o particular no todo. Para Veiga (2003, p. 275), o PPP consiste em

um meio de engajamento coletivo para integrar ações dispersas, criar sinergias no sentido de buscar soluções alternativas para diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo, desenvolver o sentimento de pertença, mobilizar os protagonistas para a explicitação de objetivos comuns definindo o norte das ações a serem desencadeadas, fortalecer a construção de uma coerência comum, mas indispensável, para que a ação coletiva produza seus feitos.

Todavia, cabe aclarar diversos estudos teórico-empíricos e de vertente crítica, que vêm, desde idos de 2000, apontando múltiplos problemas relacionados à disseminação

9 Inciso alterado pela Lei nº 12.013, de 6 de agosto de 2009 (Brasil, 2009c), quando destaca que os estabelecimentos de ensino deverão “informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais [...] sobre a execução da proposta pedagógica da escola”.

dos PPPs nas instituições escolares do país, como, por exemplo, sua idealização como meio de superação dos tradicionais problemas que marcam a escola brasileira (Monfredini; Russo, 2003), elaboração desses projetos pelas Secretarias de Educação e sua imposição às escolas (Cabral Neto; Silva, 2004), elaboração de projetos pouco coerentes e objetivos (Castro; Werle, 2005) e, ainda, sua conversão em instrumento para a solução imediata de problemas relativos ao cotidiano da escola (Monfredini, 2002).

Em que pese o fato de quase todos os PEEs indicarem algum tipo de vinculação em relação ao PPP das unidades escolares de suas respectivas redes de ensino, apenas o plano da Bahia (2006b, p. 10) se ocupa em defini-lo, nos termos de que consiste em “um instrumento de construção coletiva, essencial para a organização educativa da unidade escolar, através da definição de objetivos e metas que norteiam ações e finalidades sociopolíticas e culturais para a efetivação da função social da escola, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais”.

Caracteristicamente, as vinculações do PEE ao PPP se fazem notar nas especificações dos objetivos e metas desses planos, concernentes tanto às etapas e modalidades de Educação Básica, quanto aos demais eixos temáticos que contemplam. Do mesmo modo que no PNE 2001–2010 (Brasil, 2001), a expressão “assegurar” é recorrente em todos os PEEs, a fim de que este venha a garantir tanto a elaboração do PPP quanto a sua efetiva implantação nas instituições escolares em determinados prazos. É importante destacar ainda que a dualidade de nomenclatura observada na Ldben nº 9.394/1996 (Brasil, 1996a) se faz notar apenas em um único plano (Alagoas, 2006b), no qual ora constam referências ao “Projeto Político-Pedagógico”, ora ao que denomina “Projeto Pedagógico”, enquanto outros dois planos (Paraíba, 2006b; Pernambuco, 2002) empregam apenas essa segunda nomenclatura, omitindo, portanto, a explicitação da dimensão política desses projetos. Os demais PEEs adotam a nomenclatura correspondente à sigla do PPP propriamente dito.

No âmbito das etapas da Educação Básica, as vinculações do PEE ao PPP constam de objetivos que visam assegurar as condições necessárias para a participação da comunidade na gestão e organização das escolas, com vistas à construção, implementação e/ou redimensionamento (avaliação) do seu projeto pedagógico no âmbito da Educação Infantil (Goiás, 2008b) — único PEE que destacou sua importância nesta etapa inicial da Educação Básica —, do Ensino Fundamental (Alagoas, 2006b; Bahia, 2006b; Mato Grosso, 2008b¹⁰; Pará, 2010), do Ensino Médio (Alagoas, 2006b; Tocantins, 2007b). Porém, nem todos os planos sinalizam o prazo para que as unidades escolares das suas respectivas redes formulem os seus PPPs, como no caso do Amazonas (2008b), que prevê dois anos após a aprovação do plano para que as escolas indígenas tenham construído os seus PPPs; de Goiás (2008b), que define esse tempo em três anos para todas as escolas de Educação Infantil da sua rede; do Rio de Janeiro (2009b) que, de modo geral, define o tempo

10 Vale destacar que o PEE do Mato Grosso (2008b, p. 19) não apenas atribui importância ao PPP como também perspectiva o seu redimensionamento para o que denomina Plano Pedagógico e de Gestão da Escola (PPGE) para “otimizar a organização escolar na definição de projetos, viabilização de recursos e acompanhamento num processo interativo de gestão entre as escolas e o órgão central das respectivas redes de ensino”.

de dois anos para todas as unidades escolares do estado, chegando a especificar o tempo de seis meses para a organização e o funcionamento das Associações de Apoio à Escola (AAEs) cujas atribuições, entre outras, deverão voltar-se para o acompanhamento da implementação e cumprimento dos objetivos e metas dispostos no PPP dessas unidades escolares.

Referências ao PPP são também incluídas em objetivos que visam à asseguuração da autonomia das unidades escolares, com o objetivo de favorecer a construção de projetos pedagógicos que contemplem a especificidade de determinadas modalidades de ensino, como no caso da Educação Indígena (Alagoas, 2006b; Amazonas, 2008b; Bahia, 2006b; Goiás, 2008b; Mato Grosso, 2008b; Paraíba, 2006b; Pernambuco, 2002; Rio de Janeiro, 2009b; Tocantins, 2007b), da Educação no Campo (Alagoas, 2006b; Bahia, 2006b; Goiás, 2008b), da Educação Quilombola (Goiás, 2008b), da Educação Especial (Mato Grosso, 2008b; Goiás, 2008b; Pará, 2010) e da Educação Profissional (Rio de Janeiro, 2009b). No eixo relativo à Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, alguns objetivos e metas destacam que deverão ser estabelecidos critérios avaliativos, assegurados no PPP dos Sistemas Municipais de Ensino, que viabilizem a progressão do aluno nesta modalidade de ensino (Pará, 2010)¹¹.

Apesar de não se constituírem recorrentes, as vinculações relativas ao PPP são igualmente registradas nos capítulos de financiamento e gestão da educação de alguns PEEs, nos termos de que venham a garantir os recursos financeiros e materiais necessários à execução do PPP das escolas públicas (Alagoas, 2006b; Bahia, 2006b) e, de modo específico, a descentralização financeira que garanta a autonomia escolar prevista no PPP (Rio de Janeiro, 2009b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, é possível afirmar que praticamente todos os PEEs examinados formulam, de alguma forma, referências, na esfera local, ao PME e, no âmbito das instituições escolares, ao PPP, excluindo-se, contudo, vinculações ao binômio PDE/PAR, que são escassas, tendo sido identificadas apenas em dois dos sete planos que vieram a ser aprovados após o seu lançamento. Tais referências se apresentam genéricas e imprecisas, sequer estabelecendo algum confronto entre os objetivos e as metas desses planos (PDE/PAR e PEE), aspectos que sugerem, em alguma medida, a reprodução da reconhecida desarticulação do PDE/PAR em relação ao PNE 2001-2010, também apontada pelo levantamento do CNE em torno das avaliações desse plano nacional (Brasil, 2009a).

Já no caso dos PMEs, constata-se que as referências são extremamente reduzidas, caracteristicamente registradas por meio de indicações genéricas e for-

11 Outras passagens desses PEEs também contemplam a necessidade de assegurar a inserção transversal, interdisciplinar e continuada no PPP de aspectos relacionados a temas como meio ambiente, drogas e sexualidade (Bahia, 2006b) e, ainda, desenvolver ações que atendam às exigências legais em torno da afirmação e valorização da cultura afro-brasileira no currículo (Rio de Janeiro, 2009b).

mais, raramente acompanhadas da definição de estratégias de colaboração entre o planejamento educacional do estado e o municipal, pouco contribuindo, portanto, para a tradução local do PNE, cuja mediação deveria ser feita pelos PEEs. Não é por acaso que o balanço do CNE (Brasil, 2009a) também constata a desarticulação do PNE 2001-2010 em relação a esses planos municipais.

Por seu turno, percebe-se que o PPP assume relativa importância nesses PEEs, notadamente quando reafirma o seu potencial em favorecer quer a democratização da gestão do ensino público, especialmente por meio de objetivos e metas articulados à busca por assegurar processos participativos nas escolas das redes estaduais e municipais, quer a autonomização dessas mesmas unidades escolares, agora por intermédio de objetivos e metas vinculados à garantia do atendimento às demandas locais específicas, traduzidas no e pelo conjunto das modalidades de ensino. Não obstante o fato de que nem todos os PEEs analisados tenham fixado prazos para a elaboração e/ou reformulação dos PPPs, é curioso observar que os poucos prazos estabelecidos parecem atestar o não cumprimento do previsto pelo PNE 2001-2010, já que este determinava que em três anos, ou seja, até 2004, todas as instituições de Educação Infantil (Objetivos e Metas 9) e de Ensino Fundamental (Objetivos e Metas 8) do país já deveriam ter formulado os seus respectivos PPPs. Ou seja, a reedição de novos prazos pela grande maioria desses PEEs (apenas dois planos foram aprovados antes de 2004) pode indicar tanto o reforço do que fora disposto naquele plano nacional (também tarefa de um plano subnacional) quanto o descumprimento inicial daquelas determinações federais.

No que tange às leis do orçamento — que não se constituem necessariamente em instrumentos específicos de gestão da área da educação, pois cumprem funções mais amplas no campo orçamentário da administração pública —, cabe destacar que, embora sete PEEs tenham evidenciado alguma forma de vinculação — ou ao seu conjunto (PPA, LDO e LOA) ou exclusivamente ao PPA —, verifica-se que outros quatro planos não estabeleceram qualquer referência às referidas leis. Nesse sentido, convém destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000) —, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determina que as despesas que não estejam presentes no conjunto das leis do orçamento devem ser consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (Brasil, 2000), fato que decerto pode ter imposto dificuldades para a consecução dos objetivos e metas dispostos nos PEEs que apresentam esta lacuna. Por outro lado, quatro dos sete planos anteriormente mencionados apresentam vinculações com todo o conjunto de leis do orçamento. Embora a presença das diretrizes, dos objetivos e das metas dos planos nos PPAs devessem garantir as dotações orçamentárias por meio das LOs anuais por diferentes razões, por vezes isso não ocorre, fato que possivelmente contribuiu para que o novo PNE — lei nº 13.005/2014 — determine que as leis do orçamento das diferentes instâncias federadas devam ser formuladas para “assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução” (Brasil, 2014, art. 10).

No cômputo geral, as análises documentais sobre as vinculações dos PEEs aprovados no período de vigência do PNE 2001-2010 com outros instrumentos

de gestão da educação evidenciam insuficiências prescritivas relativas à integração desses planos à gestão estadual da educação, assim como ao seu planejamento nacional e municipal. Tal quadro implica considerar que os PEEs em questão pouco concorrem para a prática do regime de colaboração entre os entes federados tampouco se afiguram, ainda em termos documentais, capazes de contribuir para a efetivação de articulações internas e externas ao Sistema Estadual de Ensino, a não ser, em alguma medida, por meio do PPP.

Em face ao PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), é esperado que os PEEs busquem estabelecer as vinculações aqui examinadas de modo explícito e sistemático. Porém, a análise sobre as 20 metas desse novo plano, assim como em relação ao conjunto das estratégias correspondentes a cada uma dessas decisões, revela referências apenas ao PPP (Meta 19, Estratégia 19.6) e aos planos infranacionais (sempre associados à colaboração interferativa), inexistindo quaisquer menções ao binômio PDE/PAR ou às LOs e à LRF. Nesse último caso, referências às LOs constam apenas do artigo 10º da lei desse novo PNE e não do corpo das metas e estratégias.

De um modo ou de outro, este novo plano sugere deixar ao gosto dos novos PEEs a explicitação das vinculações em questão, cuja análise merece ser efetuada por meio de outro estudo do gênero, isto assim que o conjunto de estados e o Distrito Federal vierem a ter, de fato, os seus respectivos planos aprovados por lei. É importante sinalizar que, ao final de julho de 2015, quando todos os estados e municípios já deveriam estar com a lei dos seus respectivos PEEs e PMEs sancionadas, apenas 12 planos haviam sido efetivamente aprovados, ou seja, faltavam ainda outros 14 PEEs, além do plano do Distrito Federal. Do conjunto de PEEs abordados neste estudo, apenas a metade se encontrava aprovada por lei: Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba e Pernambuco.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS (Estado). Lei n.º 6.757, de 3 de agosto de 2006. Aprova o Plano Estadual de educação para o período de 2006 a 2015, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado de Alagoas*, Maceió, 4 ago. 2006a.

_____. *Plano Estadual de Educação [de Alagoas]*: PEE 2006/2015. Maceió: Secretaria Executiva de Educação, Comitê Gestor do Plano Estadual de Educação, 2006b.

AMAZONAS (Estado). Lei n.º 3.268, de 7 de julho de 2008. Aprova, no Estado do Amazonas, o Plano Estadual de Educação – PEE/AM e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Amazonas*, Manaus, 7 jul. 2008a.

_____. *Plano Estadual de Educação do Amazonas PEE-AM: uma construção da Sociedade*. Manaus: Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino, Conselho Estadual de Educação, 2008b.

ARIAS, V. *A construção política do Plano Estadual de Educação (PEEPR) na gestão 2003-2006: controvérsias acerca do processo democrático no espectro do estado contemporâneo*. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

BAHIA (Estado). Lei n.º 10.330, de 15 de setembro de 2006. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia – PEE e dá outras providências. *Diário Oficial[do] Estado do Bahia*, Salvador, 15 e 17 set. 2006a.

_____. *Plano Estadual de Educação da Bahia*. Salvador: Secretaria da Educação, set. 2006b.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Portaria CNE/CP n.º 10*, de 6 de agosto de 2009. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília: CNE/CP, 2009a.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 abr. 2007a.

_____. Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3.º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4.º do art. 211 e ao § 3.º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 12 nov. 2009b.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 maio 2000.

_____. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 mar. 1964.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996a.

_____. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 dez. 1996b.

- BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jan. 2001.
- _____. Lei n.º 12.013, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 12 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determinando às instituições de ensino obrigatoriedade no envio de informações escolares aos pais, conviventes ou não com seus filhos. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 7 ago. 2009c.
- _____. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 jun. 2014.
- _____. Ministério da Educação. *O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007b.
- CABRAL NETO, A.; SILVA, T. C. da. Projeto Político-Pedagógico como mecanismo de autonomia escolar. *Gestão em Ação*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 7-23, jan./abr. 2004.
- CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. de R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.
- CASTRO, M. L. S. de; WERLE, F. O. C. Projeto político-pedagógico como instrumento de autonomia nas redes municipais de ensino público. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 191-221, jan./jun. 2005.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). *Subsídios para os novos gestores estaduais da Educação: 2011-2014*. Brasília: CONSED, 2010.
- CURY, C. R. J. Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. In: GRACIANO, M. (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. v. 4. p. 14-15.
- DANTAS, G. K. G. *Representações sociais sobre a escola pública paulista: do fórum “A Escola dos Nossos Sonhos” ao pesadelo do “Plano Estadual de Educação”*. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2008.
- DAVIES, N. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: TEIXEIRA, L. H. G. (Org.). *LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira*. São Bernardo do Campo: Unesp, 2002. (Cadernos Anpae, 1). p. 117-143.
- DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.
- FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). Pernambuco realiza lançamento oficial da Conferência Estadual de Educação. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/index.php/noticias/134-pernambuco-realiza-lancamento-oficial-da-conferencia-estadual-de-educacao>>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- GOIÁS (Estado). Lei Complementar n.º 62, de 9 de outubro de 2008. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2008/2017 e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado de Goiás*, Goiânia, 17 out. 2008a.

GOIÁS (Estado). *Plano estadual de educação 2008–2017*. Goiânia: Secretaria Estadual de Educação, Fórum Estadual de Educação, out. 2008b.

GRACINDO, R. V. PNE e PDE: aproximações possíveis. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 75-99.

KETELE, J.-M. de; ROEGIERS, X. *Metodologia da recolha de dados: fundamentos dos métodos de observações, de questionários, de entrevistas e de estudo de documentos*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. (Coleção Epistemologia e Sociedade).

MARQUES, B. *Alinhamento dos planos municipais e estaduais de educação*. Brasília: MEC/SASE, 2012. [Apresentação de Slides utilizada na IV Reunião Ordinária do Consed, Curitiba, 29 e 30 nov. 2012]. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/meeting/5486e5f3dfb31.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2014.

MATO GROSSO (Estado). Lei n.º 8.806, de 10 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial[do] Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, 10 jan. 2008a.

_____. *Plano Estadual de Educação 2006–2016*. Cuiabá: SEDUC, CEE, Assembleia Legislativa, SINTEP, UNDIME, AME, 2008b.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Lei n.º 2.791, de 30 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso e dá outras providências. *Diário Oficial[do] Estado de Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, 31 dez. 2003a.

_____. *Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação, 2003b.

MENEZES, J. S. da S. *O financiamento da educação no Brasil: o Fundef a partir dos relatos de seus idealizadores*. 310 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 19.481, de 12 de janeiro de 2011. Institui o plano Decenal de Educação do Estado. *Diário Oficial[do] Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 jan. 2011.

MONFREDINI, I. Projeto pedagógico em escolas municipais: análise da relação entre a autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 2, jul./dez. 2002.

MONFREDINI, I.; RUSSO, M. H. O projeto político-pedagógico e a gestão em escolas municipais paulistanas. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 26., 2003. Poços de Caldas. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPED, 2003. 1 CD-ROM.

MONLEVADE, J. A. C. de. Como elaborar o Plano Municipal de Educação. *Educação Municipal*, Brasília, n. 5, p. 55-69, 2002.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. Acompanhe a situação do plano de educação de cada Estado. Disponível em: <http://www.obervatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=995%3Aacompanhe-a-situacao-do-plano-de-educacao-de-cada-estado&option=com_content&Itemid=98>. Acesso em: 28 set. 2013.

OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007a.

_____. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: GRACIANO, M. (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007b. p. 32-34.

PARÁ (Estado). Lei n.º 7.441, de 2 de julho de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial[do] Estado do Pará* Belém, [Suplemento 3], 2 jul. 2010.

PARAÍBA (Estado). Lei n.º 8.043, de 30 de junho de 2006. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial[do] Estado da Paraíba*, João Pessoa, 1.º jul. 2006a.

_____. *Plano Estadual de Educação[da Paraíba]*. João Pessoa, 2006b.

PERNAMBUCO (Estado). Lei n.º 12.252, de 8 de julho de 2002. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. *Diário Oficialdo Estado de Pernambuco*, Recife, 9 jul. 2002.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 5.597, de 18 de dezembro de 2009. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE-RJ, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2009a.

_____. *Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria de Educação, 2009b.

ROCHA, D. C. C. da; MONLEVADE, J. A. C. de; AGUIAR, R. R. Financiamento e gestão orçamentária da educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação*. Brasília: MEC/SEB, 2006. (Caderno de Textos, 2). p. 73-118.

RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 16, p. 55-73, mar. 2011.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SOUSA, B. J. R. de. Os planos e a educação básica no Brasil – O PDE em análise. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24., 2009, Vitória. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAE, 2009.

SOUZA, D. B. de; DUARTE, M. R. T. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Orgs.). *Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas*. São Paulo: Loyola, 2014. p. 209-232.

SOUZA, D. B. de; MENEZES, J. S. da S. *Estudo crítico-exploratório sobre os Planos Estaduais de Educação (PEEs) no Brasil: contribuições para formulações e reformulações decorrentes do novo Plano Nacional de Educação (PNE) – Relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: Nephem/Uerj; Neephi/Unirio, jun. 2014.

SOUZA, D. B. de; SOUSA, G. J. A. de. Planos nacionais, estaduais e municipais de educação no Brasil: balanço quali-quantitativo sobre a literatura acadêmica (1996-2010). *Agenda Social*, Campos dos Goytacazes, v. 6, p. 50-70, 2012.

SOUZA, S. de A. *A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas*. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

TOCANTINS (Estado). Lei n.º 1.859, de 6 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e adota outras providências. *Diário Oficial[do] Estado do Tocantins*, Palmas, 7 dez. 2007a.

_____. *Plano Estadual de Educação[de Tocantins]*. Palmas: Secretaria de Educação e Cultura, 2007b.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). *Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

VALLE, B. de B. R. do; MENEZES, J. S. da S.; VASCONCELOS, M. C. C. *Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro: a trajetória de uma legislação*. Rio de Janeiro: Quartet; Outras Letras, 2010.

VEIGA, I. P. A. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, dez. 2003.

WERLE, F. O. C. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). *Educação em Questão*, Natal, v. 35, p. 98-119, maio/ago. 2009.

SOBRE OS AUTORES

DONALDO BELLO DE SOUZA é doutor em educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

E-mail: donaldobello@gmail.com

JANAÍNA SPECHT DA SILVA MENEZES é doutora em educação pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

E-mail: janainamenezes@hotmail.com

Recebido em 16 de dezembro de 2014

Aprovado em 8 de julho de 2015