

O papel do direito na articulação governamental do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Isabela Rahal de Rezende Pinto

RESUMO O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), instituído pelo Decreto Federal nº 6.094/2007, tendo como objetivo geral a melhoria da qualidade da educação básica, tem como estratégia fundamental regulamentar a articulação governamental entre a União e os demais entes federativos. Nesse contexto, o objetivo do artigo proposto é investigar e analisar, do ponto de vista jurídico, qual o papel do direito na articulação governamental no PMCTE. Para a consecução do objetivo proposto no presente artigo, analisar-se-á o contexto de formação dos arranjos institucionais que configuram a política pública do PMCTE e, ainda, realizar-se-á uma análise sobre o desenho jurídico-institucional (arranjo institucional) e do funcionamento do programa em análise, tendo como foco fundamental analisar o papel do direito na articulação governamental do PMCTE.

Palavras-chave: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Articulação Governamental. Regime de colaboração. Políticas públicas educacionais.

The role of law in government articulation of the Brazilian educational policy named *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*

ABSTRACT The Brazilian educational policy named *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE)*, established by the Federal Decree No. 6,094 / 2007 with the overall objective of improving the quality of basic education, is a key strategy to regulate the government articulation between the Union and the other federal entities. In this context, the objective of the proposed article is to investigate and analyze, from a legal point of view, what is the role of law in government joint in PMCTE. To achieve the proposed objective in this Article, It will be analyzing the training context of institutional arrangements that shape the public policy in PMCTE and also it will be held an analysis of the legal and institutional framework (institutional arrangement) and operation of the program under review, with the key focus analyze to the role of law in government joint PMCTE.

Keywords: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Governmental articulation. Cooperation Regime. Public educational policies.

Introdução

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), instituído pelo Decreto Federal nº 6.094/2007, é definido como o principal eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ou, nas palavras de Saviani (2007, p. 1232), como “o carro-chefe do Plano”. O PDE foi instituído em abril de 2007 pelo Ministério da Educação na vigência do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo apresentado inicialmente como um plano executivo voltado para a melhoria da qualidade da educação básica brasileira a ser desenvolvido de forma articulada com o Pacto de Aceleração do Crescimento - PAC (BRASIL, 2007b).

Apesar de diversos trabalhos na área educacional terem discutido e analisado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação sob o seu aspecto pedagógico, não se observa o desenvolvimento de nenhuma pesquisa que tenha apresentado como objetivo analisar referida política pública a partir de uma dimensão jurídica. Nesse contexto, o objetivo do artigo proposto é investigar e analisar qual o papel do direito na articulação governamental no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Além do ineditismo da temática proposta, o desenvolvimento do presente artigo se justifica também uma vez que se compreende, como Coutinho (2012), que, se as condições e escolhas políticas e econômicas tem relação íntima com o desenvolvimento social, a instrumentalização jurídica bem construída também tem. Nesse sentido o direito pode ser tanto um elemento que viabiliza ou catalisa mudanças em prol do desenvolvimento social quanto um empecilho a elas, sendo uma importante agenda de pesquisa analisar qual o seu papel-ou papéis- em determinadas políticas públicas.

A escolha metodológica pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela educação como objeto de análise do artigo proposto se justifica, em primeiro lugar, porque a sua estruturação está pautada na articulação entre diferentes entes governamentais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e privados (família e comunidade). Esse é o teor do art. 1º do decreto nº 6.094/2007, que dispõe:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007a)

Observa-se assim, que, tendo como objetivo geral a melhoria da qualidade da educação básica, o Compromisso tem como fundamento ou estratégia fundamental regulamentar a articulação governamental entre a União e os demais entes federativos contando, subsidiariamente, com a participação da sociedade e das famílias. Questões como federalismo, descentralização e a construção de um sistema nacional de educação, que articule- através do direito- os diferentes entes governamentais em prol da efetividade do direito à qualidade da educação são temáticas que se mostram essenciais para a compreensão da política pública ora estudada.

Dentro desse contexto, analisar-se-á a dimensão meso-institucional do Compromisso (o seu arranjo institucional) uma vez que se compreende, como Bucci (2013), que a institucionalização refere-se ao processo governamental de estabelecer um determinado padrão de organização permanente e impessoal que atue como fator de unidade de vários centros de competência em articulação visando a composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz. Essa organização é dada pelo direito, que define regras e procedimentos previsíveis e define autoridades com os poderes devidos, para o exercício das funções do Poder Público. Em sentido semelhante, Coutinho (2012) irá observar que as normas jurídicas estruturam o funcionamento das instituições de uma dada política, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta ou indiretamente ligados a tais políticas. O direito estrutura normativamente o desenho institucional de uma política, estabelecendo divisão de tarefas e responsabilidades, definindo competências, entre outras questões que, a depender da sua construção, podem reforçar ou minar a eficácia de uma política pública.

Além do estabelecimento do objetivo geral e da definição legal do Compromisso, o decreto em questão ainda estabelece em seu Capítulo I 28 diretrizes/objetivos a serem concretizados pelos participantes do Plano, tendo como fundamento o estabelecido em seu art. 1º. O capítulo II do documento, por sua vez, dispõe sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), estabelecendo-o como o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. É preciso destacar que tal instrumento de medida representa mais uma inovação jurídica prevista no desenho normativo do Plano analisado. Já o capítulo III dispõe sobre o termo de adesão voluntária, instrumento jurídico que vincula os participantes ao Compromisso, institucionalizando a articulação governamental do Plano. Por fim, o Capítulo IV dispõe sobre as disposições gerais do Compromisso e sobre o Plano de Ações Articuladas, definido como o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que tem como

objetivo o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. (BRASIL, 2007a).

Para a consecução do objetivo proposto no presente artigo, realizar-se-ão duas etapas de desenvolvimento da pesquisa. Assim, em um primeiro momento, analisar-se-á o contexto de formação dos arranjos institucionais que configuram a política pública do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Metas Compromisso Todos pela educação tendo como objetivo investigar seus aspectos jurídicos mais relevantes. Em um segundo momento, fundamentando-se na investigação desenvolvida na primeira parte do trabalho realizar-se-á uma análise sobre o desenho jurídico-institucional (arranjo institucional) e do funcionamento do programa em análise, tendo como foco fundamental analisar o papel do direito na articulação governamental do Compromisso.

1. O plano de desenvolvimento da educação (PDE) e o Plano de metas compromisso todos pela educação (PMCTE): contexto institucional e de formação

O decreto nº 6.094, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foi promulgado em 24 de abril de 2007, na mesma ocasião em que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado oficialmente ao país pelo então Ministro da Educação Fernando Hadadd. Analisar o PDE, como destacam Ivo e Hypolito (2009), configura-se em tarefa complexa uma vez que referido Plano não foi regulamentado em nenhuma norma legal. Trata-se, com efeito, de um documento composto por um conjunto de ações e programas, muitos dos quais já se encontravam em execução pelo Ministério da Educação, com o objetivo principal de melhorar a qualidade da educação básica brasileira, mas que abarca programas voltados para todas as modalidades e níveis de ensino, cobrindo todas as áreas de atuação do MEC. De acordo com documento elaborado pelo próprio MEC e intitulado de “O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas”, o PDE é sustentado por seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, responsabilização, mobilização social e regime de colaboração (BRASIL, 2007b). Dentro desse contexto, o PMCTE, principal eixo do PDE, configura-se como o instrumento jurídico de regulamentação de um desses pilares, qual seja, o regime de colaboração entre os diferentes entes federados, com a participação da família e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. De fato, como destacado no já referido documento do MEC:

O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando. [...] Esse padrão de relacionamento requer instrumentos jurídicos que permitam inaugurar um novo regime de colaboração. Um compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, voltadas para a melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2007b, p. 23-24).

Esse mesmo documento esclarece o sentido adotado no que se refere ao regime de colaboração:

Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido, como se verá adiante. (BRASIL, 2007b, p. 10-11)

A fundamentação jurídica e o contexto político-institucional que estruturam o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação são compostos por múltiplos elementos, dentre os quais, pode-se destacar inicialmente: o contexto federativo, o regime de colaboração estabelecido constitucionalmente e o papel da União como articuladora da política nacional de educação. Especificamente sobre esses temas, analisaremos mais detidamente no próximo tópico.

1.1. Federalismo, regime de colaboração e o papel da União na política educacional

O Federalismo pode ser definido como a forma de Estado em que a soberania é compartilhada entre o órgão de Poder Central e as demais organizações de caráter regional, em oposição ao Estado Unitário em que a soberania se concentra no Governo Central. Nas palavras de Abrúcio (2013, p. 206):

Trata-se, portanto, de um modelo que distribui poderes originários e específicos de políticas públicas aos seus entes, que precisam ter graus importantes de autonomia, mas que necessitam também da construção de formas de entrelaçamento, coordenação e cooperação, algumas feitas pela

linha da Lei, outras pela indução hierarquizada entre os níveis de governo e ainda há aquelas que derivam da negociação e da barganha intergovernamental, seja em arenas institucionalizadas, seja informalmente.

Deve-se destacar, no entanto, que a noção de Estado Federal não é unívoca e imutável uma vez que, como salienta Dallari (2006, p. 293), trata-se de “fenômeno político-social, vale dizer humano, não sujeito a certezas matemáticas ou delimitações puramente racionais e previsíveis”. Nesse sentido, Cury (2010) irá destacar que, fundamentalmente, existem três tipos de federalismo: a) o federalismo centrípeto, em que a União assume especial relevância, concentrando as principais atribuições e competências políticas do Estado e relacionando-se com as demais entidades federadas através de um regime de subordinação; b) o federalismo centrífugo, em que as unidades subnacionais atuam com ampla autonomia em relação à União e c) o federalismo cooperativo, que implica na construção de uma relação equilibrada entre a União e os demais entes federados tendo como objetivo finalidades comuns.

Para Cury (Ibid.), essa última modalidade de federalismo é a principal marca da Constituição Federal de 1988, especialmente no que diz respeito ao direito à educação. De fato, logo em seu art. 1º, a carta constitucional estabelece que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Adiante, em seu art. 3º, o constituinte irá estabelecer os objetivos comuns que devem ser perseguidos por esse modelo de Estado, dentre os quais, a construção de uma sociedade justa e a redução das desigualdades sociais e regionais. Ainda, em seus artigos 18 e 23, a Constituição Federal irá salientar a autonomia dos entes federados, limitada, porém, pela construção de um sistema que garanta o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

É com base nesses dispositivos legais que Cury (2010, p. 157) irá afirmar que:

A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

Para a garantia desse modelo de Estado, a Carta Constitucional de 1988 estabeleceu um sistema de repartição de competências legais e materiais entre os diferentes entes do sistema federativo. Esse sistema é extremamente complexo, envolvendo competências privativas de repartição horizontal e competências concorrentes de repartição vertical (BARACHO JUNIOR; GALLUPO, 2006). Especificamente em relação ao direito à educação,

a Constituição Federal buscou garantir um verdadeiro Regime de Colaboração, em sintonia com os princípios do federalismo cooperativo. De acordo com Abrúcio (2013, p. 211-2112), esse regime “envolveria a existência de sistemas escolares autônomos em estados e municípios e a criação de mecanismos para aumentar a coordenação e a cooperação entre os entes, inclusive com um forte papel da União”. Nesse sentido, com o intuito de coibir a omissão estatal e de facilitar a exigibilidade do cumprimento dos deveres do Poder Público na área educacional, houve no campo normativo, especificamente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), a distribuição de responsabilidades governamentais em relação à educação, tanto no que se refere à oferta do ensino, quanto no que diz respeito ao financiamento, normatização e planejamento da política educacional. Vejamos o mandamento constitucional:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Pela análise do artigo precedente, tem-se que a União é responsável pelas instituições federais de ensino bem como pelo exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva e prestação de assistência técnica e financeira às demais instâncias de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino. Os Estados e o Distrito Federal são responsáveis prioritariamente pelo ensino médio; e os municípios pela educação infantil; sendo o ensino fundamental de competência comum entre as duas instâncias e o Distrito Federal. Observa-se assim que o art. 211 da Constituição Federal, ao mesmo tempo em que impõe uma pluralização de sistemas de ensino (CURY, 2010), estabelece o regime de colaboração na educação entre os distintos entes federados,

evitando a construção de uma descentralização centrífuga na área educacional (ABRÚCIO, 2013).

Na realidade, a cooperação federativa no campo educacional é uma definição mais ampla, que se fundamenta juridicamente no que estabelece o art. 23 da Constituição Federal: “Leis complementares fixarão 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”. Esse “regime de colaboração”, no entanto, ainda não foi regulamentado. De fato, como esclarece Araújo (2010, p. 754) “trata-se de um instituto relativamente fácil de proclamar, mas muito complexo de se debater teórica e juridicamente”.

Dentro da temática da cooperação federativa ou governamental, importa para o objetivo do presente trabalho compreender o papel atribuído pelo ordenamento jurídico brasileiro à União no que se refere ao direito à educação. Como explicitamente estabelecido na carta constitucional é dever da União assistir técnica e financeiramente os estados e municípios, em função redistributiva e supletiva, para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Tal responsabilidade pressupõe e implica a cooperação da União para com os governos subnacionais, delimitada como um dever, que deve estar fundamentada em objetivos e funções explicitamente declarados. Como destaca Farenzena (2012, p. 108):

A assistência é o *instrumento* que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União. O termo ‘técnica’ significa que os apoios ou suportes são esteados num conhecimento especializado, com base referencial técnico-científica. [...] A “assistência financeira” compreende transferência de recursos financeiros ou de bens materiais, tais como livros de referência, livros didáticos ou equipamentos de informática.

Dentro desse contexto, especialmente a partir de 1996, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), tem-se observado por parte do Governo Federal uma tentativa de reordenação federativa no campo das atribuições educacionais. Esse processo foi ampliado com a edição da Emenda Constitucional nº 53/06, que não apenas instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) como também incluiu o inc. VII ao art. 206 da CF, prevendo o piso salarial nacional para os professores através de lei federal. Através de referida alteração legal, sinalizou-se constitucionalmente para a construção de um sistema educacional colaborativo, com um papel ampliado da União, especialmente na área orçamentária (BUCCI; VILLARINO, 2013). O Decreto Federal nº 6.094/2007, que instituiu o

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação surge, então, nesse contexto de busca de cooperação federativa, objetivando garantir maior articulação entre os entes da federação na concretização dos direitos educacionais, especialmente do direito à qualidade do ensino. É de se destacar, em relação ao PMCTE, a espécie normativa adotada, qual seja, o decreto do Poder Executivo Federal que, aos poucos, vem ganhando importância como o instrumento jurídico que materializa políticas públicas na área das políticas sociais. De fato, como destaca Bucci (2013, p. 123) “uma das marcas dos governos contemporâneos é exatamente sua intensa participação no processo legislativo”.

1.2. PDE e PMCTE: contexto de formação

Antes de analisarmos especificamente o papel do direito na articulação governamental do PMCTE, e compreendendo que o PDE/PMCTE constitui-se em uma política pública de âmbito nacional cuja escala, amplitude e importância requerem a compreensão e análise não apenas do seu texto isolado, mas também do contexto, inclusive normativo, em que foi produzido, analisaremos algumas questões que permitem compreender a política pública para além do seu produto final, ou seja, não a reduzindo às disposições jurídicas que a instituem ou com as quais se relacionam. Com efeito, embora ainda prevaleça em muitos campos da teoria e da aplicação do direito uma visão “normativista” das políticas públicas, que releva os aspectos políticos, sociais e institucionais dos programas de ação governamental em prol de uma visão formalista que reduz a política pública ao instrumento jurídico que a materializa, é forçoso reconhecer que um programa de ação governamental não se esgota na norma que a instituiu. Nesse sentido, Bucci (2008) afirma:

Assim, política pública não é sinônimo de direito nem pode ser reduzida a disposições jurídicas, em particular disposições constitucionais. O ponto de partida do estudioso do Direito deve ser o de que os arranjos institucionais complexos considerados como políticas públicas são conformados pelo Direito, embora não redutíveis a ele. (2008, p. 254)

Nesse sentido, não obstante o reconhecimento de que atualmente, especialmente por força do princípio da legalidade, todo programa de ação governamental se estrutura sobre uma base legal, é preciso considerar que o ordenamento jurídico de uma política pública não nasce com a norma que a materializa, mas é anterior a esta, sendo essencial compreender o processo ou contexto que antecede a sua formalização. Em sentido semelhante, Romano (2008, p. 72), afirma que:

[...] direito não é ou não somente é a norma posta, mas sim a entidade que a põe. O processo de objetivação que dá lugar ao fenômeno jurídico não se inicia com a emanção de uma regra, mas no momento anterior. As normas são somente a manifestação de tal fenômeno, uma das suas várias manifestações [...]

Especificamente no campo da análise das políticas públicas, Bucci (2013, p. 18) destaca a articulação entre a dimensão política e jurídica no interior do aparelho do Estado, garantindo especial atenção para a formação do direito na base das políticas públicas e destacando a importância da análise acerca da decisão governamental no estudo dos programas de ação governamental:

Partindo do pressuposto de que a política atua por meio de expressões jurídico institucionais cujo domínio representa uma forma particular de poder, o funcionamento do governo e a formação dos arranjos institucionais, configurando políticas públicas constitui uma agenda específica de pesquisa e ação. Seu objeto principal deve ser centrado na formação do direito, na base dos programas de ação governamental [...]

Feita essa breve digressão de cunho metodológico, passa-se agora para a análise do contexto de formação da política pública educacional instituída no PDE/PMCTE. Destaca-se que, nesse momento, o PDE e o PMCTE serão analisados de forma conjunta uma vez que, diante da relação estreita entre os dois “Planos”, tendo sido inclusive apresentados em uma mesma ocasião, seria impossível separar de forma absoluta o contexto em que foram produzidos.

Como já destacado, o PDE e o PMCTE foram lançados em 2007, no segundo mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) tendo como foco a melhoria da qualidade educacional e a construção de uma visão sistêmica da política educacional (BRASIL, 2007b). Conforme destaca Oliveira (2009), o primeiro governo do presidente Lula (2003-2006) herdou no campo educacional uma ampla reforma empreendida nos dois mandatos precedentes do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que alteraram profundamente a estrutura do ensino no país. Uma das principais características da política educacional empreendida por esse governo foi a construção de uma nova forma de regulação educacional baseada na descentralização¹, garantindo maior autonomia, responsabilidade e flexibilidade aos entes federativos locais-especialmente os municípios- e

¹ Dentre as várias significações possíveis, utiliza-se o termo descentralização referente às relações intergovernamentais (LOBO, 1990), mais especificamente ao processo de transferência (parcial ou total) do processo de formulação e implementação das políticas públicas da União (Centro) para os estados e municípios.

às escolas, o que levou à um intenso processo de municipalização do ensino e mudança do papel da União que, aos poucos, através de alterações normativas, desobrigou-se parcialmente das funções de executor e financiador do ensino para assumir um papel de avaliador e regulador da política educacional. É preciso destacar, no entanto, que referida descentralização não foi fruto apenas de opções políticas do governo de FHC. Na realidade, a própria Constituição Federal de 1988 prevê a descentralização da gestão educacional:

Com a promulgação da CF de 1988, a nova estrutura de gestão e de distribuição de responsabilidades passou a questionar o padrão tradicional, de caráter centralizador e extremamente permeável aos interesses particularistas, que também havia moldado a atuação governamental na área de educação até então. A Carta Magna estabeleceu um direcionamento claro para a municipalização das políticas públicas e sociais, estipulando, por sua vez, garantia de recursos e regimes de colaboração entre as esferas de governo para a consecução das novas incumbências. (AMORIM; CAMPOS; GARCIA, 2008, p. 206).

Embora presente na carta constitucional desde 1988, foi apenas no governo do então presidente FHC, mais precisamente com a edição da Lei nº 9.494/96 (que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF)) que esse processo de descentralização da educação se institucionalizou e a municipalização do ensino se consolidou, tornando-se verdadeira política pública. Nesse sentido, Castro e Duarte (2008, p.15) afirmam:

No Governo Fernando Henrique Cardoso as alterações, reiteradamente anunciadas como necessárias, são efetivadas e a descentralização se aprofunda. [...] A partir de 1995, o incremento à descentralização deveu-se principalmente à implementação do Fundef, cuja política permitiu avançar rumo à municipalização da educação. Nesse sentido, reduziu-se a centralização – tal como tradicionalmente entendida, em que o poder central mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, da formulação à execução. (CASTRO; DUARTE, 2008, p. 15).

Além do FUNDEF, outros importantes marcos legislativos foram instituídos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, dentre os quais a Emenda constitucional nº 14 de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) e o Plano Nacional de Educação. Importante, para compreendermos melhor o contexto de formação da política pública do PDE/PMCTE tecer algumas explicações sobre o PNE e sobre o planejamento educacional.

Como esclarece Bercovici (2006), o planejamento refere-se ao processo de coordenação e racionalização que fornecem ao Estado uma unidade de fins e objetivos quanto a sua atuação. O plano, por sua vez, é a expressão da política geral do Estado podendo ser compreendido como um ato de direção política uma vez que determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas. É de se destacar que o planejamento, embora tenha um conteúdo técnico (especialmente contido nos planos), é um processo político e axiológico, comprometido com objetivos ideológicos e sociais e, portanto, deve ser sempre analisado dentro do contexto social, político e também jurídico em que foi desenvolvido e implementado.

Na vigente ordem jurídica brasileira, a necessidade da elaboração do planejamento educacional foi estabelecida no próprio texto constitucional de 1988, mais precisamente em seu art. 214 que prevê a elaboração por lei do plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público. Trata-se, por certo, de uma aproximação à ideia de plano como ordenação da atividade estatal no campo educacional.

Com a finalidade de cumprir o mandamento constitucional e após intensa pressão social, especialmente produzida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”, foi sancionada em 9 de janeiro de 2001, no segundo mandato do então presidente FHC, com nove vetos presidenciais, a Lei nº 10.172/2001 que institui o Plano Nacional de Educação, com duração de 10 anos. Esse documento, apesar de apresentar um diagnóstico minucioso da realidade educacional do país, apontando metas de amplo alcance voltadas para a melhoria da educação nacional, configurou-se, na prática, como plano formal, uma vez que não garantiu instrumentos (financeiros e jurídicos) que garantissem sua implementação. Ademais, ao estabelecer objetivos a serem alcançados por todos os entes federados, mas sem regulamentar o regime de colaboração entre estes, apresentou limites em sua efetividade. Em outros termos, o PNE aprovado em 2001 não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira.

Em breve resumo, esse foi o contexto educacional, fortemente regulamentado juridicamente, encontrado pelo então presidente Lula em seu primeiro mandato. Assim, como destaca Oliveira (2009, p. 198), restava ao novo presidente “re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores” (OLIVEIRA, 2009, p. 198). Segundo o autor, a opção do presidente em seu primeiro mandato parece ter sido a segunda alternativa. Nesse contexto, é preciso lembrar, como destaca Bucci (2008, p.253) que:

O fato é que a possibilidade de alterações estruturais profundas, por força da ação planejada do Estado, na realidade que sucede as economias planificadas do século XX, é menor do que se postula, em parte devido à existência de espaços institucionais previamente preenchidos por organizações e processos minuciosamente e pesadamente regulados pelo direito (2008, p. 253).

Interessante também, neste ponto, lembrar um dos conceitos centrais do institucionalismo histórico: o da dependência de trajetória (*path dependence*). Esse conceito enfatiza o impacto que os arranjos institucionais já implementados têm sobre as escolhas políticas e arranjos institucionais subsequentes, limitando opções posteriores (IMMERGUTT, 2007). De fato, o quadro normativo e institucional herdado pelo então presidente Lula no campo educacional contribuiu para adiar a realização de mudanças estruturais na educação, tendo sido, portanto, marcado mais por continuidade do que por rupturas com a política educacional no governo anterior. Como destaca Oliveira (2009, p. 98):

Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. [...] Foi somente no último ano do primeiro mandato que, por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, atribuindo nova redação ao parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o governo criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Já no segundo mandato do presidente Lula que, em sua campanha à reeleição em 2006, alçou a educação a uma das principais agendas a serem concretizadas pelo próximo governo (MARCHAND, 2012), observa-se a elaboração de um novo “Plano” no campo educacional: o PDE. Como assinala Saviani (2007, p. 1240-1241):

A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. E, como adotou o nome de Plano projeta a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria sendo colocado no lugar do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em 9 de janeiro de 2001. Para isso, porém, seria necessário que fosse aprovada uma nova lei que revogasse o atual PNE, substituindo-o por um novo plano que absorvesse as características do PDE. Mas não é disso que se trata. O PDE é lançado num momento em que se encontra formalmente em plena vigência o PNE, ainda que, de fato, este permaneça, de modo geral, solenemente ignorado. O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE – foi, portanto, apresentado à sociedade brasileira dentro do período de vigência da Lei 10172/01 (2001-2010) e durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

De fato, tendo herdado do governo anterior um Plano Nacional de Educação- que embora de baixa efetividade e carente de instrumentos (jurídicos e de financiamento) que garantissem sua implementação- ainda estava em plena vigência durante o seu governo, as mudanças no planejamento educacional do governo Lula, que contemplassem o princípio da legalidade, encontravam-se limitadas pelo contexto normativo de então. Uma das possibilidades, que contemplaria as exigências jurídicas, seria a revogação deste plano através da promulgação de um novo o que, especialmente diante da ampla discussão e mobilização que envolveu a promulgação do PNE/2001, resultaria em custo político e social inviável. A solução encontrada, que não resultaria em um descumprimento das normas legais, foi a criação de outro instrumento que fizesse às vezes de um plano de educação construído com a fundamentação de uma nova política educacional. Na realidade, embora o PDE seja apresentado como um documento que visa dar concretude ao PNE, o fato é que importantes mudanças na organização da política de educação foram introduzidas nesse novo documento, o que é atestado em documento elaborado pelo próprio MEC:

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. [...] os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2007b, p. 7)

Por fim, importante destacar que, além do governo e de sua base política/governamental, outros atores tiveram grande presença e influência na formulação do PDE/PMCTE, quais sejam os organismos internacionais- como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)- e a denominada “sociedade civil”, mais precisamente do movimento “Compromisso Todos pela Educação” - formado por um conjunto de grupos empresariais e entidades não governamentais. Nesse sentido, é preciso destacar a falta de articulação do governo federal com os demais entes federativos bem como com os movimentos de educadores na formulação da política educacional do PDE/PMCTE. Nesse sentido, Camini (2010, p. 568) afirma:

De maneira geral verificou-se a elaboração de um plano sem ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional – as quais tiveram reconhecidamente presença destacada nos debates e na elaboração de projetos educacionais nas últimas décadas no Brasil. Nesse sentido, não foi considerado o acúmulo histórico produzido pelos educadores organizados em suas entidades através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as pautas discutidas e aprovadas em inúmeras conferências, congressos, as quais foram discutidas e legitimadas pela sociedade desde o processo constituinte em 1987-1988.

Interessante apontar, nessa questão, o posicionamento de Bucci (2013), que assinala a importância da construção de uma ordenação jurídica das relações do Estado com a sociedade na formulação de políticas públicas, de forma a conseguir circunscrever o conflito social e apresentar pressupostos de desenvolvimento da controvérsia, sob regras jurídicas, que tornem possível uma evolução, do ponto de vista institucional, do processo decisório e da decisão. Trata-se de um processo que, efetivamente, não foi perseguido na formação do PDE/PMCTE.

2. Articulação governamental no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Como analisado anteriormente, nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso foi implementada uma ampla política pública voltada para a descentralização do ensino, mais especificamente para a municipalização deste, diminuindo o papel da União na execução e financiamento da educação. Embora a descentralização da gestão escolar seja imperativo constitucional, também o é a cooperação/articulação governamental, a qual não foi desenvolvida durante os governos de FHC, como atestam Castro e Duarte (2008, p. 65):

Nesse sentido, os dados mostraram, ainda dentro da vigência do Fundef, uma diminuição dos gastos do governo federal no ensino fundamental, indicando que o regime de colaboração entre as esferas de governo, legalmente estabelecido, que deveria ser exercido pelo governo federal para tentar corrigir a heterogeneidade da oferta educacional, teve pouco aporte de recursos. Isto significa que o poder de intervenção do órgão central para efetuar a colaboração com os demais entes federados foi bastante reduzido, principalmente no que diz respeito à educação infantil e ao ensino fundamental.

Referida descentralização do ensino, realizada sem a necessária articulação cooperativa entre os entes governamentais e diante de uma realidade em que a grande maioria dos municípios não contava com recursos técnicos e financeiros suficientes para cumprir suas responsabilidades no campo educacional, resultou na ampliação das desigualdades regionais e

sociais referentes ao ensino no país. Dentro desse contexto, conforme destaca Krawczyk (2008, p. 802), o PDE, via Plano de Metas/PAR:

Adjudica ao governo federal o papel de regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil por meio da assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Por sua parte, os estados e, principalmente, os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus "territórios".

Como já referido, o PMCTE foi proposto pelo governo federal com o objetivo de melhorar a qualidade da educação através da cooperação federativa, pautando-se em 28 diretrizes, as quais abrangem aspectos relacionados ao acesso e à permanência na escola, à organização do trabalho pedagógico, à formação e à carreira dos profissionais da educação e à gestão das escolas e das redes de ensino. A vinculação dos entes federativos ao “Compromisso” se dá através da assinatura de um “termo de adesão voluntária”, pelo qual o município, Estado ou Distrito Federal assume a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, o que será aferido através do cumprimento de meta da evolução do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Sem entrar no mérito da discussão em torno do conteúdo desse indicador, é preciso destacar que a presença de um referencial objetivo, juridicamente estipulado, que possibilite o acompanhamento e controle dos objetivos estipulados no programa em análise bem como a responsabilização dos atores envolvidos representa uma evolução nas políticas educacionais do país. Nesse sentido Marchand e Farenzena (2013, p. 802) afirmam: “a existência do Ideb, como índice para orientar prioridades, assim como para oferecer uma medida de resultados da política, ou, pelo menos, de evolução, é outro elemento importante na regulação da política, como forma de controle”.

Em relação ao PMCTE é preciso destacar, ainda, o aspecto “voluntário” da adesão dos entes federativos ao programa, o qual pode ser traduzido como medida de indução (soft power) do governo federal para orientar o comportamento dos demais atores governamentais na garantia do direito à qualidade da educação (BUCCI; VILLARINO, 2013) . De fato, como esclarece Araújo (2010, p. 754):

Também foi possível observar ações de coordenação da União com a indução de políticas para a área de educação, traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas.

Em sentido semelhante, Bucci (2013), p. 128, destaca que:

A evolução das funções do Estado, com a valorização dos papéis de articulação e coordenação em lugar dos modos de atuação unilaterais que vigoravam nas fases iniciais do direito público corresponde à um padrão normativo típico, caracterizado pela utilização frequente de normas permissivas.

Destaque-se, ainda que, o fato de que a totalidade dos municípios e dos Estados tenha aderido ao “Compromisso” estabelecido no PMCTE demonstra a efetividade dos instrumentos jurídicos de indução nas políticas públicas, ao menos no campo educacional.

Importante ainda explicar que, para que o ente federativo que aderiu ao “Compromisso” tenha direito à assistência voluntária financeira e técnica da União, é necessária a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR é um planejamento de tipo estratégico, cuja dinâmica se divide em três momentos, a saber: diagnóstico da realidade da educação local; a elaboração do PAR e a análise técnica do Plano. Esta terceira etapa é realizada pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Após a análise técnica, o município/estado assina um Termo de Cooperação (TC) com o MEC, no qual constam os programas aprovados e classificados de acordo com a prioridade apontada pelo ente federado signatário do Plano. No TC é detalhada a participação do MEC, que pode ser técnica e/ou financeira por um período ou pelos quatro anos de vigência do PAR. As metas e seu cumprimento por parte dos entes federados pactuantes do PMCTE serão monitorados por meio do acompanhamento da execução do convênio mediante relatórios ou visitas da equipe técnica do MEC à localidade (Art. 11). As metas e seu cumprimento serão observados também pela evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), eleito como principal indicador para aferir a qualidade da educação nas localidades que aderiram ao PMCTE e formularam seus PARs (Arts. 3º e 5º). O registro e o monitoramento do PAR são feitos *online*, na internet, no módulo PAR do Sistema Integrado de Monitoramento, Orçamento e Finanças do MEC – Simec.

Por tudo que foi analisado, pode-se afirmar que o PMCTE estabelece uma nova forma de articulação da União com os demais entes federados, instaurando um instrumento normatizador do atendimento aos municípios e estados, no que se refere à assistência técnica e financeira, demonstrando o importante papel da ordenação jurídica na efetividade das políticas públicas e na racionalização da ação governamental. Nesse sentido:

Entendo que o Plano de Metas sinaliza mais algumas inflexões na política de assistência técnica e financeira da União, entendida nos marcos das ações e relações intergovernamentais para o financiamento, a gestão e o

planejamento da educação. Primeiro, pela proposição de um planejamento e da execução de ações-padrão que articulam detalhadamente responsabilidades da União com os governos estaduais e/ou municipais. Segundo, pela disponibilização de um menu de ações e programas federais, quase todos do MEC, que podem ser conhecidos e acessados por secretarias, conselhos e escolas, dentro do quadro de ação de uma política, o que constitui práticas relativamente mais articuladas – tendo como referência sistemáticas anteriores –, tanto no diz respeito às relações no interior do MEC quanto às relações do Ministério com estados e municípios. Terceiro, pela disponibilização de ações e programas de assistência do MEC para atender a toda a demanda prevista no PAR e nos processos subsequentes (termos de colaboração, convênios, termos de adesão, inscrições etc.). Quarto, pela disponibilização de ações e programas de assistência do MEC mais focalizados, com critérios explicitados de seleção dos beneficiários. (FARENZENA, 2012, p. 13)

Ainda, é importante destacar que houve alteração em relação o padrão mais tradicional nas relações políticas entre União e municípios. De fato, por muito tempo predominou no campo educacional uma "hiperpolitização" dos gastos, principalmente naqueles efetuados na educação básica e no atendimento ao educando. Sem que seja possível afirmar que a política clientelista tenha se encerrado, observa-se, desde meados dos anos 1990, a implementação de políticas de assistência à educação básica mais abrangentes, com critérios mais publicizados. Pode-se afirmar, nesse contexto, que o Plano de Metas alterou, por meio do direito, os critérios e procedimentos da assistência voluntária, havendo uma ruptura da regulação de corte clientelista, com a instalação de uma regulação de pactuação ou contratualização.

Em conclusão, pode-se afirmar que o PMCTE, através da ordenação jurídica materializada em seu arranjo institucional, viabilizou um novo padrão de organização na cooperação federativa no campo educacional, de forma a materializar o regime de colaboração entre os entes federados e garantir que a articulação governamental possibilite a concretização de um direito à educação de qualidade para todos, em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. In: KIM, Richard Pae; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205-222.

AMORIM, Ricardo; CAMPOS, André Gambier; Garcia, Ronaldo Coutinho. **Brasil: o estado de uma nação** – Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil. Brasília: IPEA, 2008.

ARAÚJO, Gilda Cardoso De. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, Sept. 2010.

BARACHO JUNIOR, José Afonso de Oliveira; GALUPPO, Marcelo Campos. A competência legislativa concorrente no Brasil: a participação restrita dos Estados. In: Marcelo Campos Galuppo. (Org.). **O Brasil que queremos**: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 271-281.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a emenda nº 59/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 10 out. 2012.

BRASIL. Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2007a.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas**. Brasília: MEC, 2007b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P. 225-260.

_____. O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50

_____; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas educacionais. In: KIM, Richard Pae; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 26, n. 3, p. 535-550, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. In: Texto para Discussão nº 1352. Brasília: IPEA, 2008.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David M. (Orgs.). **Direito e desenvolvimento**: um diálogo entre os BRICS. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73-131.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. Revista **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012

_____; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 150, Dec. 2013.

IVO, Andressa Aita; HYPOLITO, Álvaro Moreira. **O Plano de desenvolvimento da Educação: uma análise no contexto escolar**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33. Trabalho do GT 05: Estado e Política Educacional. Caxambu, 2009. 16p.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set/ dez. 2008.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 74, ago. 1990.

MARCHAND, Patrícia. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no RS**: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

OLIVEIRA, D.A. As políticas educacionais no governo Lula: ruptura e permanência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, n.2, v.25, p. 197-209, mai./ago. 2009.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: Coletânea -Volume 1. Escola Nacional de Administração Pública, 2007. p. 155-195.

ROMANO, Santi. A noção de ordenamento jurídico. In: _____. **O ordenamento jurídico**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Trad. Arno Dal Ri Jr. p. 59-134.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Out. 2007.