

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL

NAIARA DA ROSA IBARR

**PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025**

Porto Alegre

2019

NAIARA DA ROSA IBARR

**PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Administração com Habilitação em Administração Pública e Social apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a.Dr^a. Luciana Pazini Papi

PORTO ALEGRE

2019

NAIARA DA ROSA IBARR

**PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Administração com Habilitação em Administração Pública e Social apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^o. Dr. Diogo Joel Demarco
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^a.Dr^a. Luciana Pazini Papi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Professora Orientadora

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço imensamente aos meus pais por todo amor e apoio, sempre me incentivando nos estudos. Dedico este trabalho a eles, à minha irmã e sobrinho, pois são a minha maior inspiração na vida.

Ao meu querido namorado Patrick, agradeço pelo carinho e compreensão nestes anos de graduação. Além do incentivo constante e ajuda nos estudos acadêmicos, sempre acreditou em minha capacidade e jamais me deixou desanimar.

Agradeço às pessoas queridas que conheci ao longo da graduação, especialmente à Petra pelo companheirismo, amiga para toda a vida. Com ela muito aprendi e graças a sua ajuda foi possível que concluíssemos o curso juntas.

À professora e orientadora Luciana Papi, agradeço por toda atenção com a minha pesquisa desde o projeto até as etapas finais, assim como todo o apoio nos momentos de maior dificuldade. Com carinho especial agradeço à professora Jaqueline Bittencourt, pois graças a ela tive a primeira aproximação com o tema de pesquisa e acesso ao estudo de campo.

Agradeço aos professores do curso de Administração Pública e Social que contribuíram muito para a minha formação. Por fim, sou grata a todos que de alguma forma me apoiaram neste trabalho e jornada até aqui.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender a metodologia de planejamento utilizada para a construção do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre do período 2015-2025. Para isso procurou-se entender se a metodologia do plano se aproxima mais de um modelo tradicional ou de um modelo participativo de planejamento a partir das teorias do autor Carlos Matus. Parte-se da premissa de que, apesar do plano de educação estar baseado em uma lei, a história mostra que os planos da gestão pública brasileira na prática, se afastam do seu propósito. Apesar disso, a construção de planos e programas no Brasil como instrumento de políticas públicas e planejamento tomou grande importância a partir da redemocratização e da Constituição Federal de 1988. Do ponto de vista metodológico, é abordado o percurso histórico do planejamento da educação no Brasil a partir dos planos, especialmente a trajetória do município de Porto Alegre e seu legado próprio frente aos processos participativos. A investigação se deu através de entrevistas com alguns atores que participaram da construção do plano. A coleta de dados foi por meio de documentos, tais como as leis que instituíram os planos de educação. Deste modo, a pesquisa evidenciou que a metodologia do plano se aproxima tanto do modelo tradicional quanto participativo. Por um lado, reafirma o legado histórico do planejamento público no Brasil em seu viés centralizador e por outro demonstra os importantes avanços da participação.

Palavras-chave: planejamento, plano municipal de educação, participação.

ABSTRACT

The objective of this study is to understand the planning methodology used for the construction of the Porto Alegre Municipal Education Plan for the period 2015-2025. In order to do this, it was tried to understand if the methodology of the plan approaches more of a traditional model or of a participative model of planning from the theories of the author Carlos Matus. It starts from the premise that, although the education plan is based on a law, history shows that the Brazilian public management plans in practice, deviate from its purpose. In spite of this, the construction of plans and programs in Brazil as an instrument of public policies and planning took great importance from the redemocratization and the Federal Constitution of 1988. From the methodological point of view, the historical course of education planning in Brazil is approached from the plans, especially the trajectory of the city of Porto Alegre and its own legacy in front of the participatory processes. The investigation took place through interviews with some actors who participated in the construction of the plan. Data collection was done through documents, such as the laws that instituted education plans. In this way, the research evidenced that the methodology of the plan approaches both the traditional and participatory model. On the one hand, it reaffirms the historical legacy of public planning in Brazil in its centralizing bias and on the other hand demonstrates the important advances of participation.

Key words: planning, municipal education plan, participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Análise dos modelos de planejamento (Tradicional/Participativo).....	44
Quadro 2 - Atores participantes do plano.....	50
Quadro 3 - Proposta de agenda para os planos municipais de educação.....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1ª CRE – Primeira Coordenadoria Regional de Educação

ACPM/Federação – Federação das Associações e Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul

AESUFOPE – Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino do Rio Grande do Sul

AGAAHSD – Associação Gaúcha de Apoio às Altas Habilidades/Superdotação

AOERGS – Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Sul

APAE/RS – Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais do Estado do Rio Grande do Sul

ATEMPA – Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre

CEED/RS – Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CMEPOA – Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre

CNE – Conselho Nacional de Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONEDS – Congresso Nacional de Educação

CPERS/Sindicato – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FGEI – Fórum Gaúcho de Educação Infantil

FMEPOA – Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre

FNCE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FNE – Fórum Nacional de Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção do Desenvolvimento da Educação Básica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

OP – Orçamento Participativo

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PMEPOA – Plano Municipal de Educação de Porto Alegre

PND'S – Planos Nacionais de Desenvolvimento

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

SEDUC/RS – Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul

SINEPE/RS – Sindicato do Ensino Privado do Estado do Rio Grande do Sul

SINPRO/RS – Sindicato dos Professores do Ensino Privado do Estado do Rio Grande do Sul

SMED – Secretaria Municipal de Educação

UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas

UEE – União Estadual dos Estudantes do Rio Grande do Sul

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO E SEUS LEGADOS INSTITUCIONAIS	15
2.1 A PERSPECTIVA DA <i>PATH DEPENDENCE</i> PARA ENTENDER O PLANEJAMENTO	15
2.2 DEFINIÇÕES DE PLANEJAMENTO E SEUS DESENHOS METODOLÓGICOS: O PLANEJAMENTO TRADICIONAL E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL EM ANÁLISE	17
2.2.1 O Planejamento Tradicional e seu legado na América Latina	17
2.2.2 O Planejamento Estratégico Situacional.....	20
2.2.3 A Participação Social como uma Abordagem para Pensar o Planejamento	24
3 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	29
4 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO .	33
4.1 ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO.....	34
4.2 TRAJETÓRIA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL	36
4.2.1 O Primeiro Plano Nacional de Educação.....	38
4.2.2 O Segundo Plano Nacional de Educação.....	39
4.2.3 O Terceiro Plano Nacional de Educação	41
5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025.....	43
5.1 O CAMINHO METODOLÓGICO.....	43
5.2 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE: METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO	45
5.3 ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS.....	63
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas	67

1 INTRODUÇÃO

O planejamento pode ser considerado uma das principais ferramentas da gestão pública diante de uma complexa realidade permeada por conflitos sociais e políticos. Também pode ser considerado como a primeira função administrativa. Por meio do processo de planejamento, os governos definem sua estratégia de futuro, o que é prioritário politicamente e socialmente para a gestão. Os planos dentro do processo de planejamento são peças que a administração desenvolve para implementar as políticas públicas de forma sistemática ao evitar a improvisação e possibilitar a maior efetividade de suas ações frente aos interesses da sociedade. No Brasil, o processo de planejamento passa pela construção de Planos Plurianuais – o PPA, assim como, os planos setoriais de políticas públicas – objeto dessa investigação.

A construção dos planos setoriais é fundamental para a concretização das políticas públicas e, em muitos casos, é parte da obrigatoriedade legal para que as políticas recebam repasses financeiros, como o caso da educação, da saúde, da assistência social, entre outras. Entretanto, para que tais planos sejam efetivos e não apenas peças formais de pouca utilidade, devem contar com a participação de distintos atores sociais.

O autor Carlos Matus ao falar sobre as teorias do planejamento, já nas décadas de 1970 e 1980, enfatizava a necessidade de se concretizar o planejamento público de caráter participativo e diferente do modelo tradicional. Neste sentido, produziu a teoria sobre o Planejamento Estratégico Situacional (PES), caracterizado, essencialmente, pela presença dos diferentes atores sociais no momento da explicação da realidade e da tomada de decisão, que inspirou um conjunto de políticas públicas nascentes no Brasil, como a saúde.

De acordo com a proposição de Matus, quanto mais próximo da realidade dos atores beneficiários das políticas públicas estiver o processo de formulação, mais fidedignos serão os diagnósticos e proposições feitas para os problemas identificados. Ademais, cria-se uma sinergia em torno da implementação e acompanhamento dessas políticas que favorecem sua qualidade.

O processo tradicional de planejamento constitui-se historicamente contrário a essa metodologia, visto que se baseava em conteúdos econômicos, desenvolvidos por uma elite burocrática centralizada, na qual predominava o caráter técnico e um

distanciamento que prejudicava a aplicação na realidade. Se tratava, portanto, de um método orientado de cima para baixo.

A bagagem histórica do planejamento governamental no Brasil foi marcada por seu caráter centralizado e burocrático. A partir da década de 1930, mesmo com a acentuada modernização da Administração Pública em sua forma de organização e intervenção estatal, não se abandonou o caráter conservador e hegemônico em torno das elites que planejavam. Este modelo foi marcado pelo modo formalista e voltado para as normas, orientado por resolver os problemas de forma imediata. Após o golpe de 1964 e durante o período ditatorial a configuração do planejamento esteve voltada para formas tecnocráticas, centralizadas e direcionadas ao âmbito federal (CARDOSO JR, 2017; GUEDES, 2011).

A construção de planos e programas no Brasil como instrumento de políticas públicas e planejamento tomou grande importância a partir da redemocratização e da Constituição Federal de 1988. Os estados e principalmente os municípios se tornaram centrais na gestão e elaboração de políticas públicas, em razão do marco constitucional que dividiu as responsabilidades por prestação de serviços públicos e aumentou as receitas para os níveis locais. Como consequência se tornou necessária a demanda e a construção de planos, desde o Plano Plurianual (PPA), até os planos setoriais, constituídos como pré-requisito para a transferência de recursos (CARDOSO JR; SANTOS, 2018)

Após a descentralização de áreas sociais como saúde e educação, a Constituição de 1988 consagrou a participação social e o controle público sobre a gestão de políticas públicas, prevendo uma multiplicidade de conselhos obrigatórios e mesmo conferências. Tais mecanismos constituem, além da possibilidade de participação ou controle social, instrumento por vezes obrigatório para que estados e municípios recebam repasses de recursos (GADOTTI, 2014).

O caso da educação nesse sentido é ilustrativo. A educação vivenciou significativas mudanças a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente porque foi ampliada através da garantia como um direito social fundamental e de acesso a todos. O planejamento da educação tornou-se um desafio a partir da maior autonomia atribuída aos estados e municípios perante a gestão, orçamento e elaboração de políticas públicas desta área. Os municípios passaram a desempenhar um papel fundamental, pois tornaram-se responsáveis pela educação infantil e fundamental.

Com efeito, os planos de educação surgiram como articuladores e organizadores do sistema educacional brasileiro integrando diferentes atores governamentais e sociais na materialização desta política pública. O retrospecto do planejamento da educação brasileira evidencia, assim como em outras áreas sociais, a dimensão da participação como fator estruturante de políticas públicas. No entanto, sua trajetória de um lado subtrai o peso do legado centralizador através da atuação social, de outro, porém, contrasta o campo normativo/ideal com a realidade.

Pesquisar a elaboração e as metodologias de planejamento no setor público brasileiro a partir do recorte de um plano municipal de educação, implica considerar os planos como um processo ainda em construção, no qual precisa ser analisado o modo efetivo de como se dá essa materialização. Ou seja, questionar se estes planos estão incluindo de fato atores diversos na sua formulação e de que maneira os processos participativos compõe a metodologia dos planos. Além disso, se os mesmos refletem o legado formalista, centralizado e tecnocrático que acompanham a recente e fragilizada história do planejamento público no Brasil é de suma importância.

Neste contexto, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: qual a metodologia utilizada para a construção do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre do período 2015-2025? Especificamente, pretende-se compreender se a metodologia se aproxima mais de um modelo tradicional ou de um modelo participativo de planejamento, a partir da teoria de planejamento de Carlos Matus. Parte-se da premissa de que, apesar do plano de educação estar baseado em uma lei, a história mostra que os planos da gestão pública brasileira na prática, se afastam do seu propósito, tornando-se com baixa utilização para gestão e, especialmente, com baixa participação dos atores sociais, sendo muitas vezes instrumentos engavetados.

Para tanto, será analisado em específico, o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA), que, assim como os demais planos municipais e estaduais de educação, está baseado em sua dimensão metodológica e estratégica no Plano Nacional de Educação (PNE). Com a promulgação do PNE, Lei 13.005/2014, coube aos estados e municípios, de acordo com a emenda Constitucional 59/2009, elaborarem seus planos de educação, alinhados ao PNE, resguardando o diagnóstico e especificidades locais (BRASIL, 2014). Além disso, o PNE indica que a elaboração dos planos da educação e o acompanhamento devem ser em caráter participativo, conforme consta em seu Art. 8º § 2º: “os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão

realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.” A estrutura dos planos de educação é orientada no PNE ao determinar metas e estratégias para a política educacional para o período de dez anos. O Plano Municipal de Educação de Porto Alegre foi instituído pela Lei 11.858 de 25 de julho de 2015.

Diante desse cenário, para buscar responder o problema de pesquisa, o trabalho tem como objetivos específicos: i) reconstruir a trajetória histórica de construção dos planos de educação no Brasil, verificando especificamente o modelo de construção do plano municipal de educação do município de Porto Alegre; ii) mapear a trajetória de construção dos planos de educação do município, verificando o uso de distintas metodologias de construção; iii) analisar como foi construída a configuração do PME a partir do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, aproximando dos modelos tradicionais e participativos; iv) compreender como se deram os mecanismos de participação na construção do PMEPOA; v) identificar os atores envolvidos na construção do PMEPOA e sua capacidade de influência e decisão.

Do ponto de vista metodológico, este estudo se baseia em uma pesquisa descritiva, uma vez que se pretendeu desdobrar os elementos em torno do planejamento da gestão pública na educação a partir de seu histórico de construção, além de entender o caminho metodológico criado para se construir o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre. Utilizando o modelo analítico de Matus, buscou-se evidenciar os elementos em torno do modelo tradicional e participativo de planejamento, tomando como base o PES como alternativa de planejamento participativo.

De outro modo, esta pesquisa também se caracteriza por um estudo de caso, pois estabelece o recorte a partir do município de Porto Alegre e o plano específico de educação. A escolha pelo estudo do plano de educação a partir do município de Porto Alegre ocorreu em função da importância da cidade enquanto capital do Rio Grande do Sul e sua dimensão geográfica. Também pelo seu legado histórico frente aos processos participativos como o Orçamento Participativo. Para tanto, inicialmente será feita a descrição do plano com base na análise documental e das leis que o embasaram. Ademais, será descrito, a partir da literatura encontrada, os passos anteriores à promulgação da lei que instituiu o PMEPOA a fim de identificar os elementos metodológicos de construção do plano.

A investigação empírica se deu através de entrevistas com alguns atores que participaram da construção do Plano ou que, de alguma forma, realizam o acompanhamento e monitoramento. Tais entrevistas ocorreram junto ao Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação, assim como a busca por documentos e atas dos processos de discussão do plano, a fim de compreender a operacionalização do plano por parte efetiva de órgãos de Gestão Pública.

Para atender os objetivos da pesquisa será abordado no segundo capítulo os legados institucionais do planejamento no setor público brasileiro a partir da perspectiva teórica da *Path Dependence*. Também será feita a descrição das definições de planejamento e seus desenhos metodológicos a partir do Planejamento Tradicional e PES, ancorados na abordagem e proposição do autor Carlos Matus. Na sequência será exposta a perspectiva da participação social como abordagem para o planejamento. No terceiro capítulo apresenta-se um breve histórico do planejamento público no Brasil.

A partir do quarto capítulo inicia-se a abordagem sobre a educação enquanto política pública e processo de planejamento, levando em conta a organização da educação no Brasil e o sistema do regime de colaboração entre os entes federados. Ainda nesta parte será tratada a trajetória dos planos de educação em suas diferentes etapas.

A seguir, no quinto capítulo o planejamento da educação no município de Porto Alegre é analisado, tomando as suas diferentes metodologias sustentadas em elementos que o aproximem dos processos tradicionais e participativos do planejamento público. No último capítulo são trazidas as reflexões finais e possíveis abordagens futuras ao problema de pesquisa.

2 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO E SEUS LEGADOS INSTITUCIONAIS

Nesta seção serão tratados os legados do planejamento público brasileiro a partir das suas perspectivas históricas. Para isso a teoria da *Path Dependence* é utilizada como alternativa de compreensão para as metodologias de planejamento utilizadas ao longo da história do país, especialmente no campo da educação, uma vez que os modelos instituídos tendem a se repetir. Além disso, serão abordadas as definições de planejamento de forma ampla, assim como a teoria do planejamento tradicional e PES com o objetivo de relacioná-las ao contexto da educação. Ainda aqui será exposta a perspectiva da participação social e seus diferentes mecanismos como possibilidade e condição para o planejamento.

2.1 A PERSPECTIVA DA *PATH DEPENDENCE* PARA ENTENDER O PLANEJAMENTO

A *Path Dependence* pode ser utilizada para compreender o planejamento na Administração Pública brasileira na medida em que está fundamentada na hipótese de que uma vez iniciada uma trajetória histórica há tendências a sua repetição, ou seja, os processos de construção e institucionalização dos meios de planejamento voltam-se aos mesmos formatos do passado. A perspectiva da *Path Dependence* se origina na vertente histórica do neoinstitucionalismo histórico que surgiu com reação aos modelos de interpretação dominantes nas Ciências Políticas nas décadas de 1960 e 1970 (PIERSON, 2004)

A partir desta vertente, o neoinstitucionalismo passou a conceber o estudo dos processos políticos tendo como variável independente as instituições. Desde modo, a burocracia, os partidos políticos e o processo decisório influenciam os resultados societários. Segundo Papi (2017 p.39):

Ao contrário de se pautarem por explicações sustentadas na estrutura, ou na abordagem socioeconômica como faziam autores sob o paradigma funcionalista, ou marxista, os neoinstitucionalistas advogam um espaço específico para pensar a influência do Estado na economia e na sociedade. Trata-se da inversão da lógica de pensamento, antes centrada no papel da sociedade na determinação das ações do Estado (lógica de baixo para cima) para o papel e autonomia do Estado como determinante dos fenômenos sociais, econômicos e políticos (de cima para baixo) (PAPI, 2017, p.39).

O neoinstitucionalismo histórico parte de estudos das instituições para explicar o comportamento estratégico de grupos sociais e indivíduos num dado momento histórico. Vincula-se a uma concepção de que a história e a sequência dos acontecimentos são importantes para compreender a formatação das instituições e a estrutura que condiciona “o jogo político”. Dessa forma, definem instituições como procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política ou da economia política (PAPI, 2017 p.41).

Dado que essa vertente do neoinstitucionalismo vincula-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, uma perspectiva metodológica que se tornou central para compreendê-lo foi o conceito de *path dependence* que sinteticamente significa que eventos passados (momento histórico particular) influenciam variações nas sequências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Trata-se de afirmar simplificada e que a história, a trajetória das instituições é fundamental para compreender a situação presente. (PAPI, 2017 p.41).

O conceito de *path dependence* pode ser compreendido a partir do institucionalismo histórico ao utilizá-lo como método para entender o modo pelo qual as políticas e decisões foram adotadas no passado. Desta forma, quando um país inicia uma trajetória institucional torna muito alto o custo de revertê-la, sendo alta a probabilidade de seguir o mesmo caminho trilhado originalmente conforme o tempo avança. O alto custo decorre do fato de que atores políticos atuam em horizontes curtos de tempo pelas restrições às mudanças engendradas pelas próprias instituições (PAPI, 2017 p.42).

No caso brasileiro estas perspectivas se confirmam, uma vez que a história, ainda recente, de construção democrática e seus efeitos perante a participação e qualidade do planejamento público se mostra fragilizada como será visto nas próximas seções. O percurso histórico desde a Era Vargas carrega o legado centralizador e autoritário herdados de uma história longa de colonização. Com efeito, tais legados se refletem na complexidade do planejamento de uma política pública como a educação que mesmo em momentos de avanço como na Constituição Federal de 1988 e das lutas sociais, ainda carecem das mesmas necessidades apontadas nas décadas passadas como recursos e institucionalização de planos contínuos.

2.2 DEFINIÇÕES DE PLANEJAMENTO E SEUS DESENHOS METODOLÓGICOS: O PLANEJAMENTO TRADICIONAL E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL EM ANÁLISE

O planejamento pode ser entendido como a forma de elaborar ações e operações para atingir um objetivo. Além disso, tem como função acompanhar a realização de ações, introduzir modificações nas decisões tomadas, ao servir como instrumento de aprendizado para que se possa aprender com os erros e acertos para decidir sobre outras ações. De forma complementar, o planejamento pode ser compreendido como o ato de preparar e organizar a ação (conceber), acompanhá-la e revisá-la (monitorar e avaliar), criticar a ação feita depois de encerrado o processo (MISOCZKY, 2011).

De maneira ampla, planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor objetivos e projetar para o futuro. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro e serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e olhar no futuro (MATUS,1996). Esta definição ampla descrita por Matus comprova a importância do planejamento e introduz este campo como importante instrumento de governo, que de outra forma estaria submetido à improvisação.

As experiências governamentais de planejamento público, no Brasil e na América Latina ao longo da história foram marcadas por métodos, em muitos casos, que se distanciavam da realidade e dos problemas sociais, pois estavam direcionados aos aspectos econômicos. O planejamento tradicional é utilizado até os dias de hoje nas metodologias de governo, mesmo que de forma implícita, trazendo implicações sobre os resultados das políticas ou mesmo sobre a credibilidade do planejamento.

2.2.1 O Planejamento Tradicional e seu legado na América Latina

O planejamento tradicional tem suas bases no planejamento econômico e foi concebido a partir de elementos que se opõe e em muito desconsideram as questões sociais. Tal modelo caracterizou-se pela centralização e especialização nos processos de tomada de decisão, ou seja, o planejamento era considerado tarefa especializada e realizada por aqueles que detinham o domínio técnico e quantitativo de intervenção,

de modo supostamente imparcial e objetivo (HUERTAS, 1996 p.29). O planejamento tradicional toma como forma diagnósticos feitos por um sujeito que está fora ou sobre a realidade planejada e que, essencialmente, desconsidera outros sujeitos que também planejam (HUERTAS, 1996 p.51)

Segundo Matus (1997), o planejamento tradicional, ainda na década de 1960, iniciou como uma simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do desenvolvimento econômico. É um tipo de planejamento que não abrange todos os atores do processo social, ficando restrito ao Estado, governante ou cúpula detentora do domínio técnico e da tomada de decisão.

Conforme Carlos Matus (1997), ao descrever o modelo normativo de planejamento, apontou as seguintes características:

- i) um ator que planeja e dirige, os demais são simples agentes econômicos com reações previsíveis;
- ii) as ações dos agentes econômicos são previsíveis e enumeráveis porque respondem a uma teoria do comportamento social e a um sistema que segue leis;
- iii) o sistema gera incerteza, mas a incerteza refere-se exclusivamente à possibilidade de que ocorram ações previsíveis e a seus resultados; não existe o *não-enumerável* e o *inimaginável*; e,
- iv) o ator que planeja e dirige não controla algumas variáveis, mas as variáveis não controladas não tem condução criativa inteligente porque não respondem a outros atores que também fazem os planos (MATUS, 1997)

O planejamento tradicional pretende atuar em um âmbito restrito, no qual o planejador vale-se do conceito de *diagnóstico* para explicar a realidade. O analista que diagnostica, neste caso, deve ser objetivo, científico e rigoroso; descobrir a verdade – no singular – e, a partir dela, construir o plano para mudá-la. Neste sentido, o diagnóstico deve ser único e válido para todos. O planejamento tradicional apropriou-se desse conceito de diagnóstico, que se originou na Medicina, e agregou-lhe o viés tradicional da teoria econômica positivista e determinista (HUERTAS, 1996 p. 31). Na versão do planejador tradicional, o diagnóstico é a verdade sobre uma realidade, vista com o rigor de um analista que domina a teoria econômica.

O planejamento tradicional só reconhece um ator – o governo do Estado – e todos os demais são agentes com condutas previsíveis. Ele estabelece uma relação entre um sujeito que planeja e um sistema planejado, no qual não há sujeitos e que não se pode auto-explicar, ou seja, só haverá uma explicação se houver um ator interessado em explicar. Dentro deste modelo, trabalha-se com o conceito de *setores* e não de problemas, nos quais se mostram como uma imposição analítica, muito

genérica, pouco prática e mais apropriada à análise macroeconômica (HUERTAS, 1996).

Conforme Matus (1997) o plano tradicional tem como base uma *teoria de controle* de um sujeito sobre um sistema. O autor afirma explicitamente que a realização do planejamento exige um certo grau de controle, portanto, trata-se de uma concepção autoritária do planejamento. O sujeito é o governo do Estado que tenta regular o sistema econômico e, portanto, é propenso a ignorar tudo quanto escape às suas capacidades de controle e predição. O planejamento tradicional na concepção de Matus se mostra determinista e sua falta de rigor pode ser associada ao fato de que o modelo ignora que o outro existe, ignora os adversários e ignora os atores sociais.

O planejamento tradicional admite um único ator criativo: é produto de um julgamento estratégico, porque o próprio plano – do único ator que planeja – não segue leis. Os sindicatos, os consumidores, os empresários, as organizações de empresários, etc. são tomados como *agentes*, isto é, agregados analíticos inexpressivos cujas condutas são predizíveis porque seguem leis; esses agentes são tratados como se fossem incapazes de fazer planos que surpreendam a capacidade de predição do único agente que planeja. O governo, deste modo, como único ator criativo, monopoliza a criatividade e a capacidade estratégica (HUERTAS, 1996). Do ponto de vista do modelo tradicional e que, em geral é determinista, o passado é suficiente para prever o futuro.

De forma ampla, o planejamento tradicional se mostra demasiadamente simples para tratar com uma realidade complexa. Em resumo, o plano tradicional projeta o futuro, segundo Huertas (1996, p.58):

- i) como um dever ser único, baseado em predições precisas;
- ii) esse dever ser é produto de um cálculo técnico voluntarista sem processamento dos problemas de viabilidade política que acarreta;
- iii) a aprovação do plano marca um rito que não valida o compromisso político do governo com sua viabilidade. É como se o governante avaliasse o plano apenas como um rito, mas não como um guia de governo, como se pouco se apropriasse deste plano.

Ademais, há um certo descompromisso do político com o planejamento por diversas razões: 1) a pobreza de métodos do estilo dominante de fazer política, que não exige métodos para explorar o futuro e fundamentar sistematicamente as decisões; 2) a incapacidade do planejamento tradicional para tratar da complexidade

do processo social e oferecer algo útil ao dirigente político; 3) o domínio sem contrapeso do tecnocratismo nos órgãos de planejamento, que os impede de comunicar-se com o nível político; e 4) o domínio exagerado das urgências e da rotina na agenda dos dirigentes, que torna importante o que deveria ser secundário e vice-versa (HUERTAS, 1996 p.70).

O modelo de planejamento tradicional consolidou-se na América Latina nas décadas passadas e seus legados ainda se manifestam na atualidade. O autor Carlos Matus questionou o modelo tradicional a partir da análise de que este modelo não serviria para atender os complexos problemas existentes na América Latina. Sua reflexão partiu da necessidade de aumentar a capacidade de governar. Segundo Matus (1997, p.76).

As causas dos magros resultados do planejamento tradicional na América Latina está na referida hipótese de base do planejamento normativo que, por um lado conduz a um conceito restrito de planejamento e de planejador e, por outro lado, a uma prática economicista e tecnocrática que se isola do planejamento político e do processo do governo como sistemática de cálculo que precede a ação. Se negamos a hipótese de que o ator que planeja está sobre ou fora da realidade, e que esta é um objeto planejável que não contém outros sujeitos criativos que também planejam, então toda a teoria do planejamento normativo vem abaixo e abrem-se as portas para reformular teoricamente o planejamento e o papel do planejador (MATUS, 1997, p.76).

O autor questionou o modelo de planejamento tradicional na tentativa de integrar as formas de pensamento e de ação dos técnicos e dos políticos para o enfrentamento dos problemas que afetavam grupos sociais e a sociedade como um todo. Para isso, criou o Planejamento Estratégico Situacional.

2.2.2 O Planejamento Estratégico Situacional

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) surgiu a partir da crítica ao modelo de planejamento tradicional que não foi efetivo o suficiente para modificar a realidade latino-americana. Para Matus, o planejamento é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro e não para predizê-lo. Nos termos em que o PES o formula, o planejamento moderno não se propõe a adivinhar ou predizer o futuro, que é e sempre será desconhecido; o planejamento visa, sim, à preparação para que se tente criar e refletir.

A essência deste modelo e a principal diferença do modelo tradicional de planejamento, encontra-se na consideração de que há vários atores sociais em um jogo de conflito e cooperação. Tais atores do jogo são os governos, os partidos políticos, as entidades de classe, os sindicatos, os movimentos sociais, as organizações não governamentais, as personalidades importantes no espaço do problema que está sendo enfrentado.

O PES é um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público e foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1996, p.23).

Oposto ao modelo tradicional, o PES consolida-se a partir do conceito de situação. Segundo Matus (1996):

A explicação que cada ator constrói sobre uma realidade não é um amontoado de dados e informações: os dados e informações podem ser objetivos e podem ser igualmente acessíveis a todos. A explicação é uma *leitura* dos dados e informações que expressam a realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que os observa. Toda explicação é declarada por alguém, e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses. Sua leitura está carregada de subjetividade e está animada por um propósito. Ainda mais no caso de tratar-se não de simples observadores, mas de atores interessados no resultado do jogo, a explicação é guiada por esses interesses (MATUS, 1996)

O conceito de situação é atribuído às diferentes leituras e interpretação sobre determinada realidade e ocorre de acordo com os interesses e objetivos distintos dos atores sociais. O PES também se concentra em problemas e não em setores como o planejamento tradicional. A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades, o político trabalha com problemas e a população sofre problemas. Os problemas reais cruzam os setores e tem atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles. Em torno da lógica dos problemas a participação cidadã é possível; em torno de setores não (HUERTAS, 1996, p.35).

Frente a diversidade de atores sociais, capazes de gerar múltiplas possibilidades dentro de um sistema social criativo, o PES reconhece a concomitância de vários planos em concorrência ou em conflito, com um final aberto a diferentes resultados. O planejamento de um ator, portanto, dá-se em um cenário onde outros

atores planejam, de maneira que o plano de um interfere e sofre a ação do plano do outro (MISOCZKY, 2011).

A dimensão da participação social no PES se mostra como um fator estruturante, na medida em que carrega um sentido de maior participação e democracia nas ações e processos de tomada de decisão. O PES não só é apoiado em importantes instrumentos técnicos para conduzir o planejamento, mas também conduz a indispensável participação dos diferentes atores sociais em cada etapa de construção, sendo não apenas uma peça técnica, mas sim um dispositivo político em que a sociedade tem a possibilidade de decidir o que é prioritário.

Segundo Papi e Demarco (2018), o sentido do conceito situacional, por sua vez, refere-se à necessidade de contextualização dos planos à realidade, seja na fase de montagem do plano (a fase 1 do PES – explicação da realidade), quanto de sua implementação, monitoramento e avaliação. O PES foi organizado em quatro momentos que caracterizam o processo de planejamento e auxiliam na sua aplicação no setor público: 1) o momento explicativo; 2) o momento normativo; 3) o momento estratégico e 4) o momento tático operacional (MATUS, 1997)

O momento 1 é o momento explicativo. Trata de compreender a realidade identificando os problemas que os atores sociais declaram. Trabalha com os tempos verbais *foi/é/tende a ser*. Seu propósito é explicar a realidade do jogo social e para isso usa a análise situacional. Começa com a enumeração e seleção dos problemas, a análise do macroproblema, a identificação dos atores relevantes e termina com a explicação sistêmica de cada problema através da técnica do fluxograma situacional. (HUERTAS, 1996 p.103). A explicação situacional, deste modo, concerne à explicação que cada ator tem de uma realidade, que não é necessariamente igual à explicação dos outros atores. Para o PES, o momento explicativo segue dois princípios básicos: a participação de todos, baseando-se no consenso, e a visualização da produção do grupo. O momento explicativo, portanto, deve decorrer das considerações dos diferentes atores.

O momento 2 é o momento normativo-prescritivo. Trata do modo como se formula o plano e trabalha com a forma verbal do *deve ser*. Seu objetivo é produzir as repostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas. Esta etapa começa com o desenho prévio das operações e a avaliação prévia das variantes, invariantes e surpresas próprias do plano global (plano maior) e de cada problema, a formulação de cenários e planos de contingência e a orçamentação das operações exigidas em

recursos econômicos. Tudo isso é sintetizado em árvores de apostas para cada problema e a árvore da grande aposta do plano. Na dinâmica do PES o plano não é artesanal, é modular, é formulado e reformulado constantemente armando módulos processados, como forma de acumulação de conhecimento (HUERTAS, 1996 p.104).

O momento 3 é o momento estratégico. Trata do modo de examinar a viabilidade do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não viáveis na situação inicial. Seu propósito é formular propostas estratégicas para tratar as operações como um processo de produção política em parte cooperativa e em parte conflitiva (MATUS, 1996). Nesta etapa são levadas em conta a análise de cenários, a análise de outros atores e a análise de viabilidade do plano. Analisar outros atores sociais, deste modo, significa identificar aqueles que podem interferir positiva ou negativamente na condução do plano (MISOCZKY, 2011).

O momento 4 é o momento tático-operacional. Trata da ação com o suporte do plano. Tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem rupturas, entre os três momentos anteriores e a ação diária. Trata também de recalcular o plano e de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias do momento da ação e do detalhe operacional que a prática exige.

Conforme Matus (1997, p.104), no planejamento tradicional fala-se da execução do plano o que para o autor é algo simplista, pois só é possível executar aquilo que os gerentes julgam poder ser realizado. O espaço da ação está sempre ocupado pelas rotinas, as urgências e a improvisação. Se o plano é executado deve-se, em primeiro lugar, deslocar, pelo menos em parte, o espaço ocupado pela improvisação, as urgências e as rotinas. E, para isso, a premissa é que exista uma demanda real por planejamento.

Na concepção do autor, o drama que envolve a demanda por planejamento e capacidade de planejar manifesta-se porque pouco se cobra o desempenho em função de planos. Os gerentes não têm tempo para planejar, pois os processos de gestão pública são por vezes deficientes e tudo o que deveria ser normal tem de ser enfrentado de forma emergencial. Neste quadro a ação dissocia-se do planejamento.

De maneira geral é possível concluir que o PES surge como uma alternativa significativa em contraposição ao modelo tradicional de planejamento, uma vez que a mera consulta política desde o nível técnico até o dirigente político não resolve os problemas ao ignorar a existência e importância dos atores sociais. As questões complexas que envolvem as demandas públicas, deste modo, não podem ser

abordadas com métodos simples, sendo necessária a formulação do planejamento através de técnicas elaboradas. Sendo assim, o planejamento para atender as demandas públicas complexas como a educação devem contar com a capacidade democrática dos atores envolvidos e tal modelo não é possível dentro de métodos centralizados e tecnocráticos.

2.2.3 A Participação Social como uma Abordagem para Pensar o Planejamento

O Planejamento Participativo passa por diferentes correntes e perspectivas. Como já mencionado, o modelo de Planejamento Estratégico Situacional pode ser considerado um importante instrumento de condução participativa da gestão pública, envolvendo a maior noção democratizante através da inclusão de distintos atores nos processos de decisão. No entanto, a dimensão da participação se faz ampla a partir dos seus diferentes sentidos.

A participação de maneira conceitual pode ser atribuída inicialmente a uma perspectiva clássica que envolve a relação entre Estado, sociedade e democracia. Jean Jacques Rousseau, considerado um dos primeiros pensadores sobre a participação e democracia destaca que a participação efetiva dos cidadãos será condição fundamental para que estes possam fazer valer a suas próprias vontades.

Na concepção de Rousseau através da participação e democracia é possível que os interesses públicos sejam garantidos, pois do contrário, os interesses privados ganham maior espaço. Segundo Rousseau, (2002, p.93) “não é conveniente que o corpo do povo desvie a atenção dos alvos gerais para se concentrar nos objetivos particulares [...] nada é mais perigoso que influência dos interesses privados nos negócios públicos.” Da mesma forma, somente através da participação e democracia direta a população tem as condições necessárias para que se possa fazer e seguir as leis (ROSSETO, 2016, p. 128).

Em uma perspectiva contemporânea, a autora Evelina Dagnino também trata da participação, democracia e cidadania. Suas contribuições referidas ao contexto brasileiro induzem ao processo de construção de cidadania, especialmente marcado a partir da CF 88 conhecida como Constituição Cidadã. Conforme Dagnino (2004):

O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo

significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de e, portanto, ao sistema político – judicial [...] Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos. Isto implica também a constituição de uma dimensão pública de sociedade, em que os direitos possam consolidar-se com parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social (DAGNINO, 2004, p.105)

O Planejamento Participativo inclui uma noção de planejamento a partir de grupos, instituições e governos como atores que possuem um real poder de participação e inclusão nos rumos do planejamento.

Segundo Gandin. (2001, p. 82),

Planejamento Participativo é, de fato, uma tendência (uma escola) dentro do campo de propostas de ferramentas para intervir na realidade. Ele tem uma filosofia própria e desenvolveu conceitos, modelos, técnicas e instrumentos específicos. Ele foi desenvolvido para instituições, grupos e movimentos que não têm como primeira tarefa ou missão aumentar o lucro, competir e sobreviver, mas contribuir para a construção da realidade social. Tais entidades, incluindo aqui governos e seus diversos órgãos, não dispunham de ferramenta adequada para organizar seus processos de intervenção na realidade e vão, aos poucos, aproveitando-se do que o Planejamento Participativo lhes oferece para isto.

De acordo com Gandin, (2001, p. 82), na América Latina as escolas, em especial as instituições de ensino da rede municipal são as que mais utilizam e se beneficiam do planejamento participativo e usam esta ferramenta para organizar seus processos e práticas da construção escolar no sentido de contribuir para a construção das pessoas e das estruturas sociais. Ele parte da constatação de que não existe a real participação em nossas sociedades, pois há grupos e pessoas que não dispõem de recursos e meios necessários para o seu bem-estar. Sendo assim, infere que este planejamento se torna uma ferramenta para que instituições, grupos, movimentos, governos e seus órgãos possam influir na construção externa da realidade.

O planejamento participativo passa a ser, diferentemente de outros tipos de planejamento, mais do que uma ferramenta para a administração. Isto ocorre pois propõe que não só haja um modo para fazer bem as coisas, mas sim que se desenvolvam conceitos, modelos e técnicas para definir as coisas certas a se fazer, e principalmente, a construção em sociedade, não apenas para a sobrevivência da instituição. A inclusão de valores sociais e o enfoque na sociedade neste sentido, são os principais elementos que servem como base a este modelo de planejamento.

Conforme Gandin (2001, p. 88), o Planejamento Participativo tem uma visão própria de participação. Ele surge a partir da análise situacional que vê uma sociedade organizada de forma injusta, caracterizada pela falta de participação. Sendo assim, neste contexto a participação não pode se caracterizar pela mera colaboração, contribuição de alguns atores em momentos distintos, mas sim a possibilidade de todos usufruírem dos bens, sejam aqueles naturais ou os construídos pela ação humana, ou seja, neste tipo de planejamento ficou clara a necessidade de participação das pessoas através da distribuição de poder, incluindo a possibilidade de decidir na construção em sociedade. Deste modo, decidir não apenas em relação a como ou com o que fazer, mas também, o do que e para que fazer.

Outra perspectiva sobre o planejamento participativo remonta a trajetória de ascensão dos processos participativos na condução das políticas públicas no Brasil. Segundo Avritzer (2013, p. 11), os anos 1990 se tornaram um momento da explosão da participação social no Brasil. Este crescimento da participação ocorreu especialmente no nível local. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e planos diretores municipais, desencadearam uma forma muito intensa de participação, o orçamento participativo também estava em ascensão.

O orçamento participativo se consagrou como marca das gestões municipais do Partido dos Trabalhadores neste período. Iniciou na gestão do então prefeito de Porto Alegre Olívio Dutra no ano de 1988, se estendendo mais tarde para 201 cidades. O Orçamento Participativo (OP) se constitui como uma política local participativa, que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local (AVRITZER, 2013). Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação, no qual cada participante tem a possibilidade de falar e se posicionar sobre a discussão.

Outra forma de participação social no Brasil são as conferências nacionais. Apesar de existirem desde os anos 1940 quando Getúlio Vargas convocou a primeira conferência nacional de saúde, tiveram impulso com a Constituição Federal de 1988 e ascensão nos anos 2000 e nas gestões federais dos governos do Partido dos Trabalhadores. Foram realizadas cerca de 126 conferências nacionais, envolvendo mais de seis milhões de pessoas (AVRITZER E SOUZA, 2013). As conferências nacionais tiveram um forte impacto na relação entre Estado e sociedade civil na medida em que ajudaram a formar uma agenda comum em áreas como a assistência social, a segurança alimentar, a política para as mulheres.

Outro mecanismo de participação são os conselhos gestores de políticas públicas, constituídos formalmente na CF de 1988 e disseminados de forma expressiva também nos anos 2000. Como parte essencial da gestão de políticas, juntamente com o plano e o fundo, os conselhos de áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, habitação, meio ambiente, cultura e direitos dos idosos, se ampliaram nos últimos anos, alcançando quase cobertura plena nos municípios brasileiros.

Segundo Santos *apud* Carneiro (2016, p. 86):

Os conselhos são espaços públicos, (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração de gestão das políticas sociais.

Além de conselhos e conferências, observou-se neste período a adoção crescente de outras formas de interação entre a sociedade e o Estado, como ouvidorias, consultas públicas, audiências públicas e outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação envolvendo atores governamentais e sociais (PIRES e VAZ, 2012).

No entanto, de um lado o fenômeno da institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no que se refere ao desenho de políticas públicas em variados campos (saúde, educação e assistência social), de outro é possível notar uma diminuição da relevância de instrumentos como o OP no nível local (AVRITZER, 2013). É possível destacar ainda, uma forte ascensão dos modelos de participação como conselhos e conferências no nível local e nacional que tiveram importante relevância quanto a inclusão dos atores sociais, sobretudo a população de baixa renda, nas discussões das políticas públicas. Contudo, estes modelos foram perdendo força nos últimos anos, pois se de um lado o OP e os conselhos serviram como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, por outro acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocados (AVRITZER, 2013).

Conforme Santos (2016), vários fatores podem incidir nos processos participativos e afetar os resultados produzidos, compreendendo desde a dinâmica

associativa até as suas capacidades orçamentária e técnico-administrativa para dar encaminhamento às deliberações pactuadas. Dentre os principais determinantes que afetam o desenho das instituições participativas, a literatura destaca o desenho institucional, a tradição associativa, a orientação ideológica do governo, as capacidades financeira e administrativa e o desenvolvimento socioeconômico local.

De outro modo, é inegável investigar o legado destes mecanismos de participação, uma vez que boa parte das políticas vigentes e dos planos em andamento, a exemplo dos planos de educação, são resultado destes modelos de maior atuação e discussão entre os diversos atores sociais. A partir deste cenário em que há o desafio de superação de formatos tradicionais de planejar é necessário reforçar a ideia de planejamento participativo em amplas áreas de políticas públicas. Para tanto, na próxima seção será descrito o histórico do planejamento público no Brasil, seu percurso tradicional e os desafios por reformas participativas.

3 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Dimensionar a trajetória do planejamento público no Brasil requer considerar os seus aspectos históricos e legado próprio de construção. De forma geral, a maior parte das experiências de planejamento mostrou-se voltada ao âmbito federal e de forma centralizada, restando poucas tentativas de descentralização ou maior atribuição aos demais entes (CARDOSO, 2011; PAPI e DEMARCO, 2018).

Conforme Papi e Demarco (2018), vale destacar que mesmo antes do país tornar-se uma federação, o centro ou executivo federal brasileiro foi se constituindo como irradiador da política nacional e ordenador das relações sociais. Deste modo, por causas históricas em torno da colonização portuguesa, apesar de haver momentos alternados de experiências de centralização com descentralização, ocorreu predominantemente a concentração de autoridade política no centro.

Entre 1889 e a década de 1930, houve a passagem formal do Estado imperial para um Estado que aspirava ser uma República Federativa nos moldes dos Estados Unidos. Por meio da Constituição Federal de 1891, implementava-se o fim do poder moderador (de uso anterior exclusivo do imperador), a separação formal entre Estado e Igreja e propunha-se a separação formal entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (CARDOSO JR, 2017, p.7). Este período foi marcado pelo modelo patrimonial-oligárquico, no qual se afirmava sob preceitos mais privados do que públicos.

Após este período, entre 1938 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP e o golpe civil-militar de 1964, houve a introdução dos primeiros critérios e princípios de natureza tipicamente burocrático-weberiana na Administração Pública Federal. Segundo Cardoso Jr (2017, p.8), há um esforço de maior e melhor organização das estruturas e formas de funcionamento da máquina estatal, além de iniciativas mais concretas de planejamento discricionário para efetivação de projetos governamentais prioritários. Ainda neste cenário, durante a Era Vargas, pode-se afirmar que desde 1934 com o Conselho Federal de Comércio Exterior (que possuía funções típicas de planejamento), inicia-se o processo de construção de um sistema de planejamento nacional, cujas características foram a concentração de capacidade técnica e política no centro com o objetivo da implementação do projeto desenvolvimentista (PAPI e DEMARCO, 2018). Este processo, além de trazer o DASP como órgão central da administração pública

brasileira, resultou na criação de outros planos como os PNDS no regime militar e na República. No entanto, as novas características introduzidas e lentamente distribuídas no interior da Administração Pública Federal não abandonaram por completo os elementos de um Estado patrimonial-oligárquico.

De outro modo, o caráter centralizado do planejamento brasileiro teve origem com o avanço do capitalismo e a partir da Era Vargas. Sendo, parte estratégica do desenvolvimentismo, voltado a superar a estrutura rural e atrasada, o planejamento foi essencial para transformar o cenário brasileiro, mesmo que com limitações. Dessa forma, Vargas passou a investir na construção de burocracia estatal e no esforço das capacidades do Estado para promover a transformação da infraestrutura, da produção, das políticas sociais, mesmo que seletivas (PAPI e DEMARCO, 2018).

Apesar do empenho de transformação no campo das políticas para o desenvolvimento do país, as ações que visavam fortalecer o planejamento se mantiveram no centro. Conforme Papi, Demarco (2018, p. 5), “nesta lógica, refletindo o contexto internacional, pouco ou nenhum espaço se deu para pensar o âmbito local como locus produtor de políticas públicas e do desenvolvimento no debate teórico nacional”.

Entre as reformas impostas do regime militar, como o Plano de Ação Econômica do Governo: 1964-1967 e a Constituição Federal de 1988, houve um período de mudanças significativas no Estado brasileiro. Através de reformas de natureza tributária, financeira e administrativa, abriu-se uma rápida fase de estatização do setor produtivo nacional, marcada também por uma crença tecnocrática do planejamento governamental impositivo em diagnosticar problemas, formular soluções e implementar projetos, transformando a realidade econômica na direção desejada (CARDOSO JR, 2017, p.8). Esta fase foi marcada pelo autoritarismo do regime militar e consequente centralização que orientava a estrutura e cultura burocrática da Administração Pública.

Essa realidade busca ser invertida com a Constituição Federal de 1988, que visava reforçar o teor meritocrático-weberiano de acesso, ocupação e condução da máquina pública, combinando-o com a criação ou aperfeiçoamento de mecanismos de participação social tais como os conselhos, mecanismos de deliberação direta da população por meio de referendo, plebiscito, iniciativa popular acerca de assuntos de interesse geral.

Ademais, a Constituição inovou e trouxe mudanças significativas ao incluir maiores atribuições e responsabilidades aos municípios brasileiros, além de novas estruturas de planejamento e políticas públicas. Este é o caso do Plano Plurianual (PPA), criado a partir da CF/1988 através do artigo 165, no qual definiu que este plano é estabelecido de forma regionalizada contendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública referentes às despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA possui vigência de 4 anos e estabeleceu pela primeira vez, no âmbito constitucional, a relação entre planejamento e território, quando é explicitada a repartição regionalizada das despesas de capital. Sendo assim, a elaboração do PPA está baseada na decisão de quais são os investimentos mais importantes dentro de um projeto de desenvolvimento, no qual cada ciclo do PPA é iniciado pelo envio do poder Executivo de lei específica para o Legislativo aprovar. Isto implicou na descentralização de competências, especialmente voltadas ao âmbito municipal, assim como, na maior participação social nas políticas públicas, havendo a necessidade do debate e da investigação destes novos formatos, uma vez que as condições burocráticas, fiscais e socioeconômicas dos municípios brasileiros se mostram desiguais.

Conforme Cardoso Jr (2017, p. 7) a reforma gerencial-liberal do período de 1995 – 2002 seguiu orientações estrangeiras, na contramão dos postulados pela Constituição Federal de 1988 e trouxe uma série de alterações nos princípios normativas, regulatórias e operacionais no interior da Administração Pública. Para o autor tais orientações reforçaram a complexidade e heterogeneidade interna da organização e atuação estatais. Por meio de medidas como a privatização do setor produtivo estatal e reformas de cunho fiscal e administrativo, reforçaram-se valores de mercado e introduziram critérios produtivistas nas relações público-privadas e também internas ao setor público (CARDOSO JR, 2017, p.8).

A orientação de governo e do planejamento público na atualidade coloca-se de um lado o caminho liberal. De outro lado, a via do fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e democráticas que permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo (CARDOSO JR, 2018 p. 331).

Dessa maneira, o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, inaugura uma institucionalidade que

combina uma série de direitos e garantias sociais assim como a necessidade de produção de instrumentos como o planejamento para viabilizá-los. Sob um aspecto mais geral, a CF/1988 fundou uma série de comandos de planejamento como os objetivos da república, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos regionais e setoriais, entre outros.

Desta maneira, compreender o planejamento na educação municipal a partir da construção dos legados históricos do planejamento público no Brasil, é de suma relevância, pois pode ser um fator explicativo sobre o formato metodológico desenvolvido atualmente. Dado o marco recente de responsabilidade municipal sobre a construção de planos setoriais, assim como o PPA, sabe-se que desenvolver planos participativos e eficazes são um desafio.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

A educação é uma das políticas de Estado mais importante para que se busque o desenvolvimento social. A retomada da democracia no final da década de 1980 no Brasil, inseriu o acesso à educação pública gratuita e universal como direito fundamental, implicando em rearranjos de todos os entes federativos para atender essas novas demandas.

Além disso, a CF/1988 trouxe consigo a possibilidade de diversos movimentos e atores sociais ligados à educação de participar e compor um papel fundamental em torno das discussões acerca das políticas públicas de educação. Esse envolvimento se ampliou através das exigências contidas na Lei 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), uma vez que a definição de políticas, o planejamento e a gestão da educação deveriam ser realizadas de maneira democrática.

Conforme Cardoso Junior (2017), entre a Constituição Federal de 1988 e a reforma gerencialista liberal da década de 1990, apesar de ocorrido em um curto e conturbado espaço de tempo, houve um projeto de transformações profundas promulgadas pela constituição cidadã. Tal mudança carregava um projeto de desenvolvimento abrangente para o Brasil, com ênfase no social e na afirmação do controle nacional sobre os meios econômicos para o desenvolvimento. Ademais, esta transformação veio como uma proposta de reforma do Estado de natureza democratizante nas relações entre Estado, sociedade e mercado, além de descentralizadora de poder para as relações federativas e entre poderes da União.

A mudança constitucional e o modelo de Estado em curso neste período, desencadeou o processo de descentralização de gestão dos sistemas sociais como a saúde e a educação. Este modelo tinha por estratégia inicial tratar as decisões de modo que refletissem melhor as necessidades das regiões e localidades, ampliando o controle social sobre a gestão. Este compartilhamento de responsabilidades por parte dos entes federados desde então trouxe alguns debates e discussões sobre as responsabilidades do Estado perante a manutenção da educação.

Desde então o acesso à educação se ampliou no Brasil, fazendo com que a maioria dos brasileiros saíssem da condição de analfabetismo, ao garantir o acesso universal ao ensino fundamental, ao avançar na legislação sobre o financiamento e a valorização dos profissionais de educação por meio do Fundo de Manutenção do Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Além disso, avançou na ampliação

da educação para Jovens e Adultos e na educação indígena. Houve o aumento em investimentos de infraestrutura e transporte escolar, além de positivas mudanças sobre a educação infantil, entre outra série de fatores ampliados. No entanto, todos estes avanços representam apenas parte do que é necessário para atender todas as demandas e carências ainda presentes no sistema educacional.

A qualidade da educação ainda depende de condições estruturais dado o seu processo recente de implementação como direito universal, sendo as estruturas de gestão da educação, aspectos chave nesse processo de qualificação. É o que se traz nas próximas etapas ao abordar a estrutura educacional no Brasil e a importância do planejamento na educação.

4.1 ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO

O planejamento na educação passa inicialmente pela compreensão do mapeamento das atribuições estabelecidas na Constituição Federal de 1988, bem como a revisão das leis que orientam o campo da educação. O artigo 211 da Constituição Federal estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino e indica ainda:

§ 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.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 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.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Esta revisão na Constituição sobre as atribuições de cada ente indica inicialmente que a organização do ensino no Brasil é realizada através de um regime de colaboração, mas determina previamente a atribuição específica para os entes federados. Destaca-se que a União, apesar de ter a competência específica sobre sistema federal de ensino e das instituições federais de ensino, exerce assistência

direta aos demais entes referentes a apoio técnico e financeiro. Já os Estados e Distrito Federal, tem por incumbência atender essencialmente o ensino fundamental e médio. Ao município é atribuída a responsabilidade sobre o ensino fundamental e educação infantil.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/1996 – consta, no Art 5º, o acesso ao ensino fundamental como direito público subjetivo, sendo definida, no parágrafo primeiro, as competências dos Estados e Municípios, em regime de colaboração junto à União: I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiverem acesso; II – fazer-lhes a chamada pública; III – zelar junto aos pais ou responsáveis pela frequência à escola. O Art. 8º define que a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos dessa lei (CMEPOA, 2015).

A LDB define as obrigações de cada ente perante as suas atribuições sobre a educação. Define que os municípios incumbir-se-ão de :

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- II - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003).

Em vista disso, são definidas responsabilidades e ações para os municípios e para cada ente federado no regime de colaboração, devendo o detalhamento e regulamentação de atribuições específicas e partilhadas para cada nível da federação estar detalhado nos Planos Municipais de Educação. Ademais, o princípio

constitucional da gestão democrática é reafirmado na LDBEN, nos artigos 14 e 15, constando:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

A composição de cada sistema de ensino é descrita da LDBEN: Sistema federal de ensino – instituições de ensino mantidas pela União, instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação; Sistema de ensino dos Estados e do Distrito Federal – instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal, instituições de educação superior, mantidas pelo Poder Público municipal e instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada e órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente; Sistemas municipais de ensino – instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada e órgãos municipais de educação.

No caso do município de Porto Alegre, objeto desta pesquisa, há o funcionamento de três sistemas de ensino: Sistema Federal de Ensino, Sistema Estadual de Ensino e Sistema Municipal de Ensino. Este último é composto por órgãos gestores como a Secretaria Municipal de Educação – SMED e o Conselho Municipal de Educação, o qual abarca as instituições da rede pública municipal de Porto Alegre e as instituições de educação infantil privada. Assim, o PMEPOA – em consonância com os três sistemas de ensino tem por objetivo contemplar todas as ações educacionais e de gestão do ensino no município.

4.2 TRAJETÓRIA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

As primeiras propostas de planejamento educacional no Brasil surgiram com a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1931, quando da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932. Este último foi elaborado por

educadores e intelectuais brasileiros que destacaram a necessidade urgente do país de se preocupar com a educação e apontavam para a necessidade de execução de um plano de educação que fosse além do tempo de uma gestão governamental. Esta foi a primeira tentativa de se estabelecer um plano com o objetivo de coordenar e fiscalizar a política educacional de médio e longo prazo.

O período compreendido entre 1930 e 1945, durante a *Era Vargas*, proporcionou que fossem atendidas algumas das principais reivindicações dos educadores e intelectuais brasileiros em torno da tentativa de se estabelecer o planejamento da educação. Sendo assim, iniciou a partir da criação do Ministério dos Negócios, da Educação e da Saúde Pública que tinha por objetivo criar um ensino mais adequado à modernização que se almejava para o país e que se constituísse em complemento da obra revolucionária orientada e organizando a nova nacionalidade a ser construída (VALENTE, COSTA E SANTOS, 2016).

O manifesto dos Pioneiros influenciou a elaboração da Constituição de 1934, a qual estabeleceu como uma das competências do governo federal fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados com o objetivo de coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território do país. Em 1937, o Conselho Nacional de Educação apresentou uma proposta de plano que não foi concluída, em decorrência da suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados onde o plano estava em estudo, o documento apresentado pelo Conselho, denominava-se “Plano de Educação Nacional” com 504 artigos. Com a CF 1937, a redação da CF de 1934 e o documento que tinha como objetivo mudar a organização da educação brasileira são abandonados. As diferenças entre as duas constituições dão início ao problema do analfabetismo, pois a primeira incluía a previsão de recursos para a educação atrelado a arrecadação de impostos, já a segunda retirava esta previsão de seu texto.

O panorama geral do governo Vargas demonstra a centralidade do poder nas mãos do executivo, pois apesar da inegável tentativa de condução do desenvolvimento do país pautado pelo crescimento industrial e conseqüentemente a necessidade de planejar as ações do Estado, o poder de planejar se mantinha de forma centralizada. Os pioneiros voltaram a atuar em 1946 no período da criação da Constituição Federal e a questão da falta de recursos mínimos da educação não prevista na CF de 1937 é corrigida com a nova CF que estabelece: “Art.169 – Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). Segundo Valente, Costa e Santos (2016, p.28), “mesmo com a Carta de 1946, há grandes obstáculos na história da educação brasileira até o momento: não há legislação específica da educação e não há mecanismos de fiscalização para saber se esses valores constitucionais foram ou não aplicados”.

Em 1948 consolida-se a construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O projeto tramita no Congresso Nacional de 1948 até 1961, quando se torna lei. Ressalva-se neste momento, os vitoriosos na consolidação da LDB como política pública são as igrejas e as instituições privadas (VALENTE, COSTA E SANTOS, 2016). Apesar da lei, fica claro que não existem referências ao ato de planejar. Portanto, a primeira lei educacional não cria mecanismos claros (estratégias) para garantir a alfabetização da população nacional e para disseminar o conhecimento científico, técnico e tecnológico. O planejamento educacional reduziu-se a mera capacidade de tentar organizar o orçamento para o próximo ano.

4.2.1 O Primeiro Plano Nacional de Educação

Somente na década de 1960 foi elaborado um novo esboço de Plano pelo Conselho Federal de Educação voltado à aplicação dos recursos federais para a educação, porém foi abandonado antes sequer de encaminhado ao Legislativo. Em 1961 a ideia do plano é retomada através da Lei 4024/1961, primeira Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, na qual de fato o financiamento educacional é consolidado por meio do aumento do percentual de impostos a serem destinados à educação.

O primeiro PNE teve como intenção e desafios distintos ao tentar atender a duas questões: quantitativas e qualitativas. A primeira com relação a universalização do ensino e a segunda referente as metas de profissionalização dos professores, educação em tempo integral, ensino médio reformulado, entre outros pontos. O plano teve como desafio a necessidade de articulação das unidades federadas para se alcançarem tais metas até o término de 8 anos, o que se mostrou insuficiente diante do cenário político e administrativo.

O planejamento educacional passa, após a reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 5692/1971) por um período de esvaziamento, sem projeção de objetivos claros e coerentes com as necessidades da população brasileira, sofrendo uma influência tecnocrática/burocrática (VALENTE, COSTA E SANTOS, 2016). Em síntese, entre 1970 e 1980, durante a ditadura militar, a elaboração dos planos de educação esteve submetida aos processos mais gerais de planejamento centralizado governo, sem incluir a participação de educadores ou profissionais ligados à educação. Os anos 1980 se apresentaram como um período de grande crise dos modelos de planejamento e essa crise do planejamento esteve atrelada as ações governamentais emergenciais e descontextualizadas.

Durante este momento o Ministério da Educação e Cultura perde sua influência sobre as instituições escolares em todo o território nacional. Esse fato faz com que o Ministério deixe de levantar bandeiras como o da escola pública gratuita para todas. Essa falta de autonomia do Ministério torna o planejamento educacional no período militar nada mais do que mera ação reprodutiva dos desejos e vontades dos governos no poder e não na necessidade da população brasileira (VALENTE, COSTA E SANTOS, 2016).

4.2.2 O Segundo Plano Nacional de Educação.

Apenas em 1988, a partir da intensa mobilização popular em torno da constituição em curso, incorporou-se a obrigação de se estabelecer um Plano Nacional de Educação de duração plurianual. Os anos 1990 marcou a reformulação política a vida da população brasileira de forma geral, na medida em que havia uma luta para superar as crises dos anos 1970 e 1980 e o longo período de repressão ocasionados pela Ditadura. No entanto, este momento também foi marcado por programas e políticas de cunho neoliberal, mascarados pela justificativa de recuperação econômica, no qual se expandiram ações de privatizações e diminuição da atuação do Estado, atrelados a acordos internacionais.

No campo educacional o planejamento seguiu receitas antigas dos organismos internacionais, atendendo a lógica de Estado predominante por meio do Plano Diretor após o Programa Nacional de Descentralização. O então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), fez a concessão à iniciativa privada e realizou a

transferência de atividades de reponsabilidade do Estado para a sociedade civil (VALENTE, COSTA E SANTOS, 2016).

Apesar dos avanços oriundos dos debates e das lutas sociais, das conquistas previstas na própria CF/1988, que determinaram a obrigação de se estabelecer o Plano Nacional de Educação, o contexto indicava a necessidade de os movimentos sociais se organizarem para projetar uma nova lei. Para isso ressaltaram as necessidades básicas, buscando criar um sistema democrático nacional de educação com metas e estratégias opostas ao breve e curto percurso do planejamento da educação nacional, marcada por processos centralizados e com malogros resultados. É diante deste quadro que surge a necessidade legal de criação do PNE que passa a expressar-se pela LDB, em seu artigo 9º, que dispõe dever a União incumbir-se [...] de: “I – elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” e nas disposições transitórias (BRASIL, 1996).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 determinou o prazo de um ano para a União encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação. No entanto, somente 13 anos depois da promulgação da CF e quatro anos após a LDB, foi aprovado o Plano Nacional de Educação com vigência de 2001 a 2010). Este plano foi resultado do embate de dois projetos que tramitaram simultaneamente no Congresso Nacional: o projeto da sociedade civil, construído nas Conferências Nacionais de Educação, manifestas com base no I e II Congresso Nacional de Educação (Coneds) realizados em 1996 e 1997 e o projeto de governo. Destaca-se que este projeto de PNE foi, em boa medida, arquitetado pelo Poder Público e pela sociedade, contudo criado na contramão da proposta neoliberal pautada pela abordagem administrativa e economicista que não priorizava diagnósticos concretos da realidade educacional. O segundo Plano Nacional de Educação da história brasileira e o primeiro após a promulgação da Carta Magna de 1988 foi aprovado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 9 de janeiro de 2001 sob a Lei 10.192 com 295 metas, onze áreas contempladas.

O desfecho do plano evidenciou um planejamento que não se aplicou a realidade e às necessidades da sociedade. Um dos principais obstáculos para a transformação do Plano em Política de Estado foram as restrições orçamentárias ao Plano, em decorrência de vetos presidenciais à aplicação de recursos para o alcance das metas (VALENTE, COSTA E SANTOS, 2016). Outro aspecto fundamental que afetou diretamente a incapacidade financeira de cumprimento do plano foi a sua

desconexão com a organização orçamentária para dar conta das metas estabelecidas, visto que o plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual.

Como é possível compreender até este ponto, a história educacional reafirma em todo o seu caminho que sem o financiamento e sem o apoio da população ou mesmo a possibilidade para que esta atue, é inconcebível que os planos alcancem seu propósito. Apesar deste plano ter previsto que Estados, Distrito Federal e Municípios elaborassem planos decenais correspondentes, ao final do período de vigência do Plano Nacional, praticamente metade dos Estados e Municípios ainda não havia realizado seus respectivos planos. Segundo Valente, Costa e Santos (2016), “o fato de não haver, até os dias atuais, regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados é um problema agravante, principalmente pelas diversas atribuições delegadas aos estados e aos municípios”.

4.2.3 O Terceiro Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação pode ser considerado um instrumento essencial de planejamento do Estado e orientador de políticas públicas da educação no país. Ao ser sancionada, a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 fez entrar em vigor o Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Na redação dada pela constituinte, o art. 214 da Carta Magna previu a implantação legal do Plano Nacional de Educação. Ao alterar tal artigo, contudo, a Emenda Constitucional nº 59/2009 melhor qualificou o papel do PNE, ao estabelecer a sua duração como decenal – no texto anterior, o plano era plurianual – e aperfeiçoar seu objetivo: articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2014 p.9).

Diferente do PNE anterior, que apresentava em seu corpo 295 metas, o atual PNE apresenta-se com apenas 20 metas e 170 estratégias. Pode-se destacar que o problema da fragmentação dos objetivos e a falta de foco presentes no PNE anterior foram superadas, todavia, isso seria uma verdade se esse plano não tivesse sido elaborado sem ter sido realizado diagnóstico do plano anterior.

Em dezembro de 2010, em decorrência de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, instituído pela Lei do PNE e composto por 35 entidades. Além disso, entre os principais atores que participaram da construção do plano estavam os atores governamentais representados pelo Poder Executivo no plano federal e Congresso Nacional; Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, FNCE, UNCME, FNE; Movimentos Sociais através de entidades representativas dos seguimentos da comunidade educacional como a UNE; Representantes da Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional e Organizações da sociedade civil voltadas à formulação de políticas públicas.

O PNE atual, em discussão desde 2010, previu a elaboração e a revisão dos planos municipais e estaduais de educação a partir de amplos processos participativos. A longa tramitação do Plano no Congresso Nacional, até a sua aprovação envolveu os interesses e embates de vários sujeitos da sociedade brasileira sobre a educação, sobretudo quanto ao seu financiamento. Um dos aspectos centrais deste plano foi a condição de que estados e municípios elaborassem seus planos tomando-o como base, e estes tiveram o prazo de até um ano para concluírem seus planos de educação. Para tanto, a construção das leis regionais tomou como base o PNE 2014-2024, tanto sob o ponto de vista estrutural por meio de metas e estratégias, quanto aos seus processos de participação.

Tendo em vista este cenário, acompanhar a trajetória de um Plano Municipal de Educação evidencia a complexidade do planejamento no setor público, especialmente no âmbito municipal. Ao mesmo tempo, demonstra-se a história do planejamento da educação municipal em paralelo aos processos em nível nacional. Para investigar tal histórico, nas próximas sessões será analisado o caminho percorrido pelo município de Porto Alegre na elaboração do Plano Municipal de Educação 2015-2025.

5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025

Para compreender a metodologia e o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre sob o ponto de vista do planejamento no setor público, faz-se necessário retomar o caminho metodológico utilizado neste trabalho. Além disso, será abordada a descrição e contextualização da cidade de Porto Alegre e na sequência a descrição do plano, objeto desta pesquisa.

5.1 O CAMINHO METODOLÓGICO

Para atender os objetivos do trabalho, essa pesquisa lançou mão de pesquisa descritiva que permite a posterior formulação de hipóteses para trabalhos futuros. Do ponto de vista das técnicas de coleta de dados, o trabalho levantou documentos, tais como as leis que instituíram os planos de educação, em especial as leis que nortearam o planejamento da educação do município de Porto Alegre e a própria Lei do PMEPOA de 2015-2025. Também, buscou-se analisar as cartilhas e documentos disponíveis em âmbito federal e municipal acerca dos planos de educação, uma vez que estes materiais serviram como base para a construção dos planos. Além disso, foram realizadas entrevistas, conforme Apêndice A, junto a integrantes do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre.

A aproximação com órgãos ligados à educação foi fundamental para que se pudesse compreender o histórico de planejamento educacional da cidade e como o ato de planejar ocorre na prática dentro destas instituições. De outro modo, a escolha das entrevistas mostrou-se essencial na medida em que se pode compreender os processos participativos e os desafios enfrentados para que a participação ocorra dentro da construção de uma política pública de maneira que se torne efetiva. As entrevistas foram realizadas nos dias 10 e 20 de maio de 2019 com duas importantes personagens que participaram da construção e monitoramento do PMEPOA 2015 – 2025. A primeira, Assessora do Conselho Municipal de Educação e a segunda, Assessora da Secretaria Municipal de Educação, ambas servidoras do município.

Para alcançar os objetivos do trabalho foram criadas categorias de análise desdobradas em dados e informações obtidas na pesquisa para tentar identificar a metodologia de construção do plano municipal de educação. O quadro abaixo foi feito

a partir dos modelos tradicional/normativo ou participativo na acepção de Matus sobre o Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Quadro 1 – Análise dos modelos de planejamento (Tradicional e Participativo)

Categoria de Análise	Modelo Tradicional conceito	Achado Empírico	Modelo Participativo a partir do PES conceito	Achado Empírico
Formulação do Plano	Há um sujeito que planeja um objeto. Há uma separação entre quem planeja e quem faz.	Observação dos formatos hierárquicos e de representação nos processos de discussão do plano.	O sujeito é parte do objeto planejado. Ele se encontra no contexto do plano, tem interesses e posições, não é neutro.	Filiação institucional dos atores envolvidos e seus interesses.
	O outro não é considerado, a não ser como mero executor.	Consulta aos atores apenas como instrumento burocrático previsto em lei ou documentos prévios.	O outro participa, há sempre uma relação entre os sujeitos.	Nº de atores envolvidos e quem são os atores envolvidos. Qual o papel destes atores no plano.
Discussão do Plano	Projeta o futuro a partir de um diagnóstico supostamente objetivo do passado.	Diagnóstico realizado apenas com base nos planos anteriores ou de origem federal.	Trabalha com um conjunto de apostas a partir da explicação situacional dos atores.	Propõe novas estratégias a partir da consulta dos atores envolvidos.
	Faz apenas cálculo técnico.	Análise de construção do plano com base apenas em diagnósticos e dados técnicos.	Faz cálculo técnico e político.	Dados técnicos, discussão com outras áreas, relação com outros planos, previsão orçamentária, aprovação política.
Consolidação do Plano	Segue uma teoria de controle.	Controle apenas sob o ponto de vista burocrático e do cumprimento determinado em leis maiores como o PNE.	Segue uma teoria de jogo social.	Os atores envolvidos acompanharam todo o processo de construção. Exercem algum tipo de influência para o acompanhamento e revisão do plano.

Fonte: Elaborado pela autora e adaptado de Misoczky (2011, p.23)

A escolha do município de Porto Alegre para análise, deveu-se ao fato da importância da cidade enquanto capital do Rio Grande do Sul e sua dimensão geográfica o que, em tese, colabora com maior capacidade de formulação de planos, sobretudo se comparado à pequenos municípios (PAPI et All 2019). Seu legado histórico frente aos processos participativos como o Orçamento Participativo, foi situado como pressuposto de que, esse fator colaboraria com processos de

construção de planos mais democráticos e aproximados ao modelo do PES. Abaixo traz-se uma contextualização do município de POA.

O município de Porto Alegre tem como data oficial de fundação 26 de março de 1772 com a criação da Freguesia de São Francisco do Porto dos casais. Em 24 de julho de 1773, Porto Alegre se tornou a capital da capitania, com a instalação oficial do governo de José Marcelino de Figueiredo. Atualmente, a capital gaúcha detém uma área de 496,7 km², na qual apresenta um ponto de encontro de distintos sistemas naturais em sua dimensão geográfica. Sobre os dados socioeconômicos do município, Porto Alegre possui população estimada em 1.479.101 habitantes segundo dados do IBGE de 2018.

Ainda conforme dados do IBGE, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos no município foi de 96,6% em 2010 e em 2015 os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4,8 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3,6, o que na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 360 de 497. Ao todo, o número de escolas, incluindo municipais, estaduais, privadas e federais registradas era de 1.037 conforme dados do Censo Escolar do ano de 2018 indicados pelo INEP. A rede pública municipal de ensino abrange 99 escolas com cerca de 50 mil alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional de Nível Técnico, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial, além de incluir cerca de 4 mil professores e 900 funcionários.

Além destes dados gerais sobre a situação do município de Porto Alegre, destaca-se ainda o seu histórico frente aos processos participativos como o Orçamento Participativo, implantado em 1989. O OP é considerado um processo dinâmico e figura como importante instrumento de participação popular, fato que tornou a cidade, reconhecida inclusive pela ONU, entre os melhores modelos de gestão pública democrática.

5.2 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE: METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO

O histórico do planejamento da educação no município de Porto Alegre e seus legados institucionais refletem a configuração estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988 enquanto atribuições e responsabilidades. Como já mencionado nas

seções anteriores, o marco constitucional inaugurou a descentralização entre os entes federados, de modo que os municípios passaram a ter um papel fundamental enquanto executores e planejadores de políticas fundamentais como saúde e educação.

Em termos institucionais a Lei nº. 8.198 de 1998 criou o Sistema Municipal de Ensino do município que pode ser considerada uma referência de ações posteriores na busca pelo planejamento educacional da cidade. No entanto, já havia a atuação dos congressos municipais mesmo antes da criação da lei, o que reafirma o contexto de ascensão destes mecanismos de participação pós CF/1988 alinhados ao contexto em que os municípios tiveram atribuição específica no planejamento da educação. Esta foi uma das primeiras etapas em que o município iniciou a previsão sobre os planos instituída em lei. A lei também previa que o Conselho Municipal de Educação tivesse como atribuição se manifestar sobre os planos, além de instituir a previsão dos congressos que deveriam acontecer um a cada gestão. Portanto, a metodologia vigente até este período se baseava na organização da política educacional do município, por meio da Lei do Sistema Municipal de Ensino que iniciava um primeiro alinhamento de construção do planejamento da educação por meio de planos.

Num segundo momento, houve a tentativa de criação do Plano Municipal de Educação do município alinhado ao PNE 2001 – 2011. O plano correspondente ao PNE do período foi elaborado em 2004. Esse plano foi feito por meio de uma comissão, em uma primeira etapa de construção, na qual foram designados servidores que estabeleceram um calendário de execução para a consecução do PMEPOA. Na sequência, o plano contou com várias ações e diversos atores através do fórum do plano, além da atuação das pré-conferências e congressos que orientaram a metodologia de construção deste plano.

Por meio de documentos e da revisão das atas deste plano constatou-se que o mesmo foi feito também com base em mesas de formação e encontros temáticos promovidos pelo Fórum Municipal de Educação do Município de Porto Alegre. A construção do plano se deu através de cronogramas de execução em que os principais atores como a SMED e o CME coordenaram os processos, assim como outros participantes representantes de órgãos ligados à educação no município tinham atribuições tanto referente a discussão quanto da formação dos temas a serem abordados. Nas atas que antecederam o texto final do plano é possível verificar uma série de etapas como o regimento do FMEPOA que serviu como base para das demais

fases de discussão do plano. De maneira ampla, atuaram diversos atores e representações na tentativa de efetivar o plano de 2004 (CMEPOA, 2016).

Além da metodologia baseada nestas etapas de discussão, sob o aspecto técnico, foram elaborados materiais de base construídos pela assessoria da época com dados como o mapa social do município, indicadores sociais, dados do INEP sobre a educação, dados relacionados às condições de vida da cidade de Porto Alegre, além de dados como o mapa social das pessoas com deficiência, entre outros. Tais informações foram utilizadas para o diagnóstico do município para a elaboração do plano. Embora ocorresse uma mobilização considerável para a construção deste plano conforme relatado nas entrevistas e constatado por meio dos documentos disponibilizados, o plano de 2004 fez parte apenas da vontade das entidades e representações envolvidas em sua elaboração, conforme relata a entrevistada 1:

“O PME 2004 nunca foi transformado em lei. Esse plano não teve consequência, não foi transformado em lei (...) então todas essas coisas se dissolveram.” (Entrevista 1)

Dessa forma, como pode-se perceber, os maiores esforços do planejamento da educação no município até este período, foram a mobilização por parte de diversos atores na tentativa de consolidar o plano municipal de educação por meio de congressos, fóruns e discussões baseadas em diagnósticos técnicos e mesas temáticas.

Apesar da vontade social e da temática do planejamento da educação envolver aspectos que foram além de métodos orientados ao âmbito econômico, a sua concretização por meio de planos não ocorreu durante as décadas de 1990 e 2000. Pode-se verificar que mesmo estando previsto nas leis federais e na Lei do Sistema de Educação do município, não houve a efetivação desta política pública. O plano discutido não se tornou lei e mesmo a lei que determinava a sua realização não foi executada na prática.

O Plano Municipal de Educação posterior do município começou a ser discutido em função da determinação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (FMEPOA, 2016). A construção deste plano iniciou em 2014 e passou por diversas etapas de discussão e elaboração até que fosse aprovado pelo Poder Legislativo e Executivo do Município e tornar-se lei. A seção seguinte ilustrará como o PMEPOA 2015-2025 foi construído e seus legados diante do planejamento público municipal, relacionando-o

as teorias utilizadas e as categorias que caracterizam o modelo tradicional e participativo de planejamento.

5.3 ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025

O Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA 2015-2025) foi aprovado a partir da Lei nº 11.858, de 25 de Junho de 2015, com vista ao cumprimento do disposto na Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação (PNE) –, na Lei Municipal nº 8.198, de 18 de agosto de 1998 – Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre –, e no art. 214 da Constituição Federal de 1988. O plano possui vigência de 10 (dez) anos, sendo de 2015 a 2025 (FMEPOA, 2015). Sua estrutura está baseada em diretrizes, metas e estratégias em consonância com o PNE 2014-2024. Ao todo são 23 metas, cada uma constituída por estratégias. O PMEPOA (2015) possui diretrizes em consonância com o Plano Nacional de Educação.

A elaboração do PMEPOA teve como origem o processo coordenado por Comissão específica estabelecida por portaria, composta por membros do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação. A metodologia de elaboração foi orientada por um texto base feito pela Comissão e outros atores convidados como professores e representantes das entidades educacionais do município, divididos em grupos temáticos. A organização da construção do plano ordenou-se pela seguinte metodologia: a SMED e CME coordenaram o processo de elaboração do PME; a Comissão Municipal Institucional designada pela Portaria 1039 de 02 de Dezembro de 2013 e 139 de 12 de Março de 2014 propôs os participantes, as estratégias e o cronograma para a elaboração do PME; as Comissões Temáticas foram responsáveis pela análise situacional, definição de metas e estratégias, além da organização do Congresso Municipal, instituído pela portaria 832 de 15/09/2014; e o Grupo Redator elaborou o texto-base a partir das produções das comissões temáticas (FMEPOA, 2016).

Em 24 de setembro de 2014, o texto-base foi disponibilizado para estudo e propostas de redação. Seu lançamento ocorreu em Cerimônia Pública na Câmara Municipal de Porto Alegre. O texto final, após processo de debate nas diversas instâncias e seguimentos, foi votado e aprovado no V Congresso Municipal de

Educação realizado em 2015. O PME aprovado no Congresso foi encaminhado ao CME/POA que se pronunciou por meio do Parecer 09/2015, retornando ao Executivo Municipal, que remeteu à Câmara Municipal de Vereadores, sendo modificado, em especial, na temática de gênero e diversidade sexual.

Ainda dentro destas etapas foi possível compreender que os processos iniciaram de forma gradual e na expectativa dos caminhos que tomaria a construção do plano maior em âmbito federal. Conforme apontado nas entrevistas, estas primeiras comissões começaram em etapas menores, conduzidas em grande medida por parte do CME:

“Foi bem no momento que a gente começava a fazer a discussão do plano, estava sendo discutido o plano nacional e havia a necessidade de fazer a discussão do plano municipal. Essa comissão inicial tinha sido instituída com a presidência do conselho municipal com representação aqui da secretaria, mas não se tinha certeza em 2013 de como seria, não se tinha certeza porque o plano nacional ainda estava em discussão (...) nesta etapa o conselho pressionou muito, o conselho fez o seu papel.” (Entrevista 2)

As mesas temáticas constituíram uma importante etapa na condução de estruturação do plano, em razão da atuação dos diferentes atores envolvidos. Estes em sua maioria eram professores da rede pública, professores ligados às universidades e integrantes representantes das entidades públicas e privadas da educação que tinham por objetivo apresentar materiais para a definição das temáticas a serem abordadas. Antes das mesas temáticas foram feitos congressos de formação. As mesas se baseavam em temas como: educação básica (infantil e fundamental), ensino médio, educação superior, EJA, educação especial, educação e diversidade, valorização dos professores, financiamento da educação, entre outros. Nestes encontros os integrantes responsáveis pelos temas faziam apresentações através de slides e havia a possibilidade de emendas oriundas das discussões e proposições feitas. Os atores ligados à educação compuseram estas etapas iniciais de formação, sobretudo os professores e integrantes dos conselhos escolares, uma vez que nesta fase foram realizadas discussões e formações junto às escolas.

Na perspectiva metodológica inicial de construção do plano verifica-se uma série de elementos que consolidam a complexidade do planejamento público em um setor fundamental da sociedade como a educação. Neste contexto, o modelo de planejamento participativo na ótica do Planejamento Estratégico Situacional traz a

necessidade de inclusão dos distintos atores sociais envolvidos dentro da realidade e do problema público em questão. Os mesmos se relacionam como num jogo em que há conflito e cooperação em concomitância.

Os atores fundamentais neste modelo de planejamento já não se resumem apenas ao governo, mas sim à atuação das entidades de classe, sindicatos, movimentos sociais, comunidade escolar, partidos políticos e organizações não governamentais. De forma complementar denota-se, assim como propõe o PES, que o plano analisado inicialmente é formado por fases menores que compõe o planejamento como um todo, tento por objetivo contextualizar e analisar a realidade que se pretende modificar.

Feita esta breve análise do início de montagem do plano, é necessário dimensionar quem são os demais atores envolvidos na realização do plano e a sua capacidade de influência dentro da dinâmica que foi estabelecida. Além disso, se faz fundamental explorar a metodologia do ponto de vista dos elementos técnicos utilizados e compreender de que maneira os fatores políticos influenciaram. O quadro a seguir traz a relação dos principais atores participantes da construção do PMEPOA 2015-2025.

Quadro 2 – Atores participantes do plano

Atores Governamentais	Conselhos e Fóruns Institucionais	Organizações da Sociedade Civil	Outras Instituições
Secretaria Municipal de Educação; Câmara Municipal; Tribunal de Contas; Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul;	Conselho Municipal de Educação; Conselho Estadual de Educação; Fórum Gaúcho de Educação Infantil;	SINEPE/RS; SINPRO, CPERS/Sindicato; ATEMPA; AGAAHSD AESUFOBE, ACPM; ONGS	Escolas, UFRGS; IFRS; UERGS; UBES; UEE

Fonte: Elaborado pela autora e adaptado de CMEPOA.

Os atores relacionados na tabela acima participaram ao menos em alguma etapa de elaboração do plano. O Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação foram fundamentais neste período para que o plano fosse discutido e construído, tendo em vista os seus papéis de coordenação nos processos que antecederam o plano e a formação do texto base. As etapas de formação e as temáticas foram construídas por meio de pessoas convidadas e representantes das entidades mencionadas acima.

Embora os aspectos de diagnóstico e a análise situacional fossem em referência ao município de Porto Alegre, toda a base destes encontros e pré-conferências seguiu a orientação de cadernos e materiais do Governo Federal. Os atores ligados diretamente ao campo acadêmico compuseram boa parte das proposições, incluindo destaque para a atuação de professores integrantes da UFRGS e IFRS:

“Então a gente foi muito por temática, chamando pessoas da academia (...) fazendo essas mesas de discussões e com representações da secretaria municipal, estadual (...) sempre fazendo esse ponto a ponto: o que nós temos enquanto política naquela temática e o que a academia aponta como sugestão, o que deveria avançar, o que não tem, o que se avançou teoricamente e não se avançou na prática.” (Entrevista 2)

E, paralelo a isso, tiveram discussões ocorrendo dentro das escolas e nos Conselhos Escolares, orientados pela Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre. Foram feitas reuniões com presidentes dos Conselhos Escolares para que os mesmos reverberassem nas escolas a discussão sobre o plano. O papel da Associação foi relatado como fundamental para impulsionar a maior participação e aprofundar as discussões antes que o texto fosse finalizado:

“A Associação dos Trabalhadores em Educação fez uma luta para que se participasse mais, protelou algumas datas de encontro para que as pessoas pudessem participar.” (Entrevista 1)

De forma geral, é inegável a tentativa de se consolidar o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre em suas fases de construção de maneira mais democrática e com a inclusão dos diferentes atores que se relacionam com o tema. No modelo de Planejamento Tradicional, tais movimentos não têm espaço, uma vez que seu viés não considera outros sujeitos na composição do planejamento. O mesmo é centralizado, autoritário e tecnocrático, passível de domínio apenas daqueles que detém o conhecimento técnico. No entanto, conforme foi possível observar através dos relatos e documentos disponibilizados, este foi o primeiro plano que de fato possibilitou um maior aprofundamento no debate e na discussão sobre o território e maior participação social, mas que ainda se faz dependente do âmbito federal enquanto seus aspectos técnicos e financeiros.

Do ponto de vista da metodologia de construção do plano, em suas características técnicas, o PMEPOA foi fundamentado em consonância com o Plano Nacional de Educação por meio das cartilhas do Governo Federal. Estes documentos serviam quase como manuais de elaboração para os planos municipais, portanto vindo ao encontro do que o próprio Plano Nacional estabeleceu. Tais cartilhas indicaram uma série de orientações e passos que os municípios deveriam seguir para construir os seus planos de educação. O quadro abaixo indica algumas das principais etapas que serviram como proposta de agenda para o plano municipal de educação fosse elaborado.

Quadro 3 - Proposta de agenda para os planos municipais de educação

Etapas	Metodologia	Como
1	Elaboração do texto-base para o PME, tendo o PNE como referência	Comissão técnica municipal elabora o texto-base.
2	Discussão e aprovação do texto base para o PME	Encontros ou conferências no município.
3	Encaminhamento do projeto de lei do PME à Câmara dos Vereadores	Comissão técnica elabora o projeto de lei tendo o texto debatido como referência.

Fonte: Ministério da Educação (2014)

O plano municipal de educação de Porto Alegre seguiu as fases orientadas pelo Ministério da Educação conforme o quadro 3. A análise situacional da cidade e os dados sociais levantados para o diagnóstico inicial foram obtidos através de informações do Censo Escolar, IBGE e da plataforma online observa POA. Destas bases retirou-se a maior parte dos dados sobre as condições sociais, necessidade de vagas, matrículas e condições gerais das escolas. Tais informações auxiliaram na formação de tabelas utilizadas nas mesas temáticas.

Apesar da responsabilidade e atribuição imposta aos municípios para a execução da política pública de educação, a viabilidade dos planos depende de um conjunto amplo de fatores presentes na realidade, que vão desde a situação financeira do município até as prioridades políticas do governante. Juntos esses fatores podem ameaçar a concretização dos planos, apesar de sua confecção qualificada e democrática. Com isso, os planos em muitos casos, podem tornar-se apenas cartas de intenção, caso não forem atendidos preceitos básicos como o orçamento. A

discussão sobre o diagnóstico e território é um avanço e diferencial dos demais planos, mas a questão orçamentária ainda é um desafio conforme relatado:

“Então, o dinheiro ainda é um ponto complicado (...) o ente que menos dinheiro tem é o município, e é o que tem que dar conta da etapa mais cara que é a educação básica. É o que depende dos outros para receber o dinheiro, é no pátio de quem estoura (...) é no Passo Municipal que as pessoas vão gritar por vaga na escola! Então tem alguma coisa errada nesse nosso pacto federativo.”(Entrevista 2)

Em outras palavras, se não houver previsão no orçamento, e isto tem muita relação com o poder de decisão do governante e de atuação do Estado, se o plano de educação não estiver de acordo com os demais planos como PPA, as metas e estratégias projetadas acabam impondo o esvaziamento do planejamento. Com efeito, os planos se tornam objetos de intenção e desejo, mas que na prática são substituídos por ações que também expressam o modelo de Estado em disputa.

“As pessoas nem sempre verificam se existe uma previsão (...) é o que eu digo sempre aos conselheiros: existe uma previsão no PPA e no planejamento da prefeitura para se fazer o plano? Como a gente vai ampliar a oferta, pela rede pública como diz o plano, se a previsão é que se façam de outras formas: com Parcerias Público Privadas, por exemplo.” (Entrevista 1)

Nesse caso, o contexto político de Porto Alegre, governado pelo Prefeito José Fortunati do Partido Democrático Trabalhista (PDT), influenciou na viabilidade do plano, ou seja, em sua concretização em ações. Aqui é possível se deparar com a questão histórica como fator estruturante, pois em determinado momento do percurso de construção do plano havia a vontade política, social e de desejo dos atores envolvidos que avançaram sobremaneira na construção do plano. Nesse caso havia, por um lado o empenho e o protagonismo de atores como o Conselho Municipal de Educação, ao dar início e desencadeamento do processo de elaboração do plano, e de outro lado se tinha o Executivo dotado de poder de decisão pelo controle da questão orçamentária ou mesmo da aprovação do plano:

“Bem, o executivo ele tem a caneta, ele tem o dinheiro (...) mas as vezes o processo não é tão democrático porque ele limita a

participação, ele de certa forma precisa construir a discussão internamente.” (Entrevista 1)

Assim, conforme contou-se nas entrevistas, a trajetória do plano e dos planos de forma geral não são processos simples. São instrumentos complexos que dependem muito da vontade e mobilização de trabalhadores e comunidades de políticas, mas igualmente sua materialização dependente de governos. Conforme definiu Matus (1993), a viabilidade do plano é condição *sine qua non* para sua implementação. A definição de “plano como aposta” representa essa máxima. Quando os atores desenham o plano não há controle sobre as circunstâncias em que se realizará o plano, por isso a necessidade de trabalhar com apostas e previsões. Mas por si só, o envolvimento de distintos atores ofertam maior capacidade de aderência à realidade.

Neste sentido a questão da mobilização da sociedade foi narrada como um processo difícil e em muito dependente das condições reais que são dadas para que ela ocorra.

“É difícil porque as pessoas estão envolvidas em suas atividades, então muitas vezes a gente fazia as formações nos finais de semana, à noite. Então não é assim: vamos fazer um plano! E sai todo mundo fazendo, não é assim.” (Entrevista 1)

De outro modo, a partir do que foi narrado em comparação com o momento atual e os momentos de construção do PME, existe sim uma relação entre o modelo de Estado, o projeto de governo em curso e a capacidade de fortalecimento democrático e participativo. Sendo assim, trata-se da relação entre o processo histórico e cultural e também das condições que são dadas para participação:

“Em tempos em que a gestão democrática é fortemente incentivada, existe sim uma disposição não melhor, mas maior de participação (...) as pessoas se mostram mais engajadas (...) o que a gente tem agora, nesse momento, é muito um processo de desistência.” (Entrevista 1).

Porto Alegre já protagonizou outros momentos históricos de fomento da participação por meio do Orçamento Participativo ou mesmo congressos e conferências. Entretanto, atualmente já não existe a mesma disposição, uma vez que há um certo esvaziamento destes processos e isso tem muita relação com o modelo de Estado.

O modelo de Estado, o planejamento e a política são indissociáveis do ponto de vista estrutural. Conforme apontado nas entrevistas o modelo de Estado neoliberal diminui o espaço para a participação e isso por vezes fica revestido pelo pretexto das questões financeiras.

“É evidente que a questão financeira ela está a favor disso, de não haver a participação (...) então, por exemplo, se tu não mandas ônibus para buscar o pessoal das ilhas, eles não vem.” (Entrevista 1).

Esse é o ponto chave para compreender esses processos, ou seja, que condições são dadas para que as diversas comunidades possam integrar os processos participativos. Conforme os relatos obtidos, a Conferência Nacional que antecedeu o plano (CONAE 2014) foi incentivada e fomentada através de disponibilidade de recursos e foi considerada um momento épico para o avanço do debate do planejamento da educação. Já a CONAE 2018 ocorreu de forma oposta, sem condições financeiras e sustentada mais pela luta e pressão social.

Diante deste cenário, consolidar o PME 2015-20125 no município de Porto Alegre foi e é um grande desafio, levando em conta que a história do planejamento público no Brasil, assim como história dos planos de educação na maior parte do tempo se mostraram como projetos inacabados ou fragilizados. Porto Alegre confirma esse percurso, mesmo com sua ascensão de processos participativos.

Assim como o PES apresenta, planejar na administração pública requer métodos avançados e de cooperação, pois metodologias simplistas não cabem para resolver uma realidade complexa como da educação. Mais ainda, fazer um plano que atenda o regime de colaboração de um sistema maior como o da educação brasileira, correspondente ao período de 10 anos, é algo demasiadamente difícil na federação brasileira, ainda mais sob um contexto de enxugamento de gastos e não priorização do gestor sobre essa pauta.

“Então, correndo o risco de ser exagerada, me parece que é a primeira vez em que se tem um plano, realmente articulado aos outros e que se está vivo. Ele está vivo e está sendo monitorado (...) fazer um planejamento a longo prazo como foi esse de 10 anos exige sim uma responsabilidade, não de governo, mas de Estado.” (Entrevista 2)

Do plano municipal resultou o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre, tornando-se o principal instrumento de monitoramento e avaliação do PME. Anteriores

a esse Fórum, existiram outros fóruns, no entanto em caráter eventual e de pouca duração. O Fórum atual originou-se pela pressão da sociedade civil e do CME, tencionando a Secretaria de Educação para a sua institucionalização, sendo instrumento de representação de várias entidades da sociedade. Desde a aprovação do PME em 2015, foram realizados monitoramentos do plano a cada ano de vigência. Neste momento de monitoramento, a UFRGS teve um importante papel pois auxiliou nos processos de acompanhamento do plano.

“A ideia do monitoramento então e encaminhar as sugestões: aqui tem coisas que são de desejo, não só de dinheiro (...) tem coisas que a própria plenária indicou e a própria plenária esqueceu. E não vai ser o executivo que vai lembrá-los.” (Entrevista 2)

Portanto, o município de Porto Alegre instituiu o plano municipal de educação através de um amplo processo que envolveu uma série de etapas desde a sua formulação até o monitoramento. Pode-se compreender, em cada fase de construção do plano, que os processos de discussão e definição do que fazer, como fazer e monitorar envolvem dinâmicas complexas.

Retomando os principais aspectos das categorias de análise conforme o quadro 1 da metodologia, na formulação do plano os atores envolvidos no plano de educação se encontram no contexto do plano. Ou seja, a maior parte dos sujeitos participantes da formulação do plano foram professores, representantes de entidades relacionadas à educação e principalmente ligados ao Conselho Municipal de Educação e Secretaria de Educação. A filiação institucional da maioria dos atores relacionados na discussão do plano foi de representantes de Conselhos e Fóruns Institucionais ligados à educação, representantes de Organizações da Sociedade Civil da educação e outras instituições como as escolas e Universidades.

De outra maneira, apesar do plano seguir a consulta aos atores por meio dos processos determinados por uma lei maior como o PNE ou mesmo documentos orientadores do Governo Federal, houve uma relação entre os sujeitos participantes com características particulares conforme o próprio histórico de participação no município analisado. Pode-se compreender que apesar das dificuldades encontradas para a formação dos grupos temáticos, das reuniões e do esforço para protelar algumas plenárias na tentativa de fortalecer a participação, o número de atores envolvidos na construção do plano foi amplo. Portanto, nestes primeiros aspectos foi

possível aproximar a metodologia do plano a um modelo mais participativo na concepção do PES.

Na etapa de discussão do plano, para realizar o diagnóstico e situação da educação no município, as experiências de planos anteriores pouco serviram como base para a elaboração do novo plano de educação. Isto se justifica, pois os planos anteriores não foram transformados em lei. Conforme os relatos obtidos e os dados observados, a estrutura do plano e suas diretrizes seguiram orientações do PNE. No entanto, as estratégias de discussão e os assuntos abordados nas mesas temáticas ocorreram a partir da consulta dos atores envolvidos no campo da educação do município, ou seja, tentando aproximar o plano a realidade local.

A discussão do plano e a análise situacional também contou com diagnósticos a partir de dados técnicos do IBGE ou Censo Escolar. Entretanto, a relação com outros planos, a previsão orçamentária e a aprovação política foram narradas como principais obstáculos para a construção do plano e principalmente para a sua materialização. Embora houvesse o esforço para formar o plano alinhado às necessidades do território local e com base nos dados técnicos, isso não se mostrou suficiente. A questão da falta de previsão orçamentária no próprio PPA e as dificuldades que se estabeleceram em função da dependência das decisões do Poder Legislativo ou Executivo foram os principais entraves para o avanço da implementação do plano da política pública de educação do município de Porto Alegre. Estes últimos aspectos revelam a importância de se considerar a viabilidade do plano, articulando as suas finalidades com um jogador fundamental: o governante. No caso analisado, houve muito constrangimento para a materialização do plano por conta da questão política.

Já na consolidação do plano de educação, a formação do Fórum Municipal de Educação, como principal instrumento de monitoramento e avaliação do plano, reafirmam a importância de se estabelecer mecanismos que possibilitem não só o acompanhamento, mas em muitos casos a própria sobrevivência dos planos. A criação do Fórum, compreendido como uma construção por influência e solicitação da sociedade civil e do CME indica que a metodologia de planejamento procura seguir uma teoria de jogo social, se aproximando assim do modelo de planejamento participativo. No entanto, cabe aprofundar em análises futuras como a participação se mantém e influencia para materialização dos planos de educação a partir de mais atores envolvidos e principalmente que proporcione a aproximação junto às

comunidades escolares para compreender o impacto dos planos na realidade que pretende ser modificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre 2015-2025 e entender qual a metodologia utilizada para a construção do plano. Para isso tomou-se como base o modelo tradicional e modelo participativo de planejamento a partir das teorias do autor Carlos Matus. Partindo-se do argumento de que, apesar do plano estar consolidado através de uma lei, a história dos planos da gestão pública brasileira mostra, em muitos casos, que a materialização do planejamento através dos planos é fragilizada ou com baixa aplicação para a gestão.

O histórico do planejamento público no Brasil foi marcado por muito tempo pelo seu caráter centralizador, voltado ao nível federal com poucas experiências na tentativa de se pensar um planejamento voltado aos municípios. Embora a trajetória do planejamento público tenha tido significativos esforços e avanços, a exemplo da Era Vargas ou em outros momentos que se tentou pensar o desenvolvimento do país, na maior parte dos casos o planejamento esteve restrito, nas mãos de poucos e de forma essencialmente técnica com pouco espaço para a participação.

Tal histórico vem ao encontro das perspectivas do autor Carlos Matus sobre o planejamento tradicional, o qual é marcado pelo seu caráter centralizado, especializado, baseado na tomada de decisão a partir de diagnósticos feitos por sujeitos que estão fora ou sobre a realidade planejada. Voltado especialmente para o âmbito econômico, não se aplicando para resolver os complexos problemas sociais existentes em países em desenvolvimento como no caso do Brasil e demais países da América Latina.

O caso da educação acompanhou percurso semelhante, evidenciando o pouco espaço existente para planejar a educação no país, especialmente nos níveis locais. Inicialmente, as primeiras propostas de planejamento educacional, ainda na Era Vargas tinham por objetivo a coordenação e fiscalização das políticas educacionais em nível federal, porém pouco avançaram, sem que houvesse legislação específica ou mesmo a consolidação de um plano a longo prazo. No período da Ditadura Militar, apesar das tentativas de reformulação das políticas de educação por meio de planos que contemplassem a universalização do ensino, entre outros pontos, não houve progresso suficiente para materializar as intenções de mudanças na educação. Tal fato se justifica pela orientação política naquele momento, centralizada e autoritária.

Este quadro só se alterou a partir da Constituição Federal de 1988 com a intensa mobilização popular que este marco proporcionou. As lutas sociais impulsionadas com o fim da Ditadura Militar proporcionaram uma Constituição Federal voltada para os cidadãos e direcionada aos direitos sociais. Além disso, marcou a descentralização de políticas públicas como saúde e educação, assim como a maior atribuição de competências aos municípios.

No campo da educação a CF/1988 indicou a elaboração dos planos nacionais, estaduais e municipais de educação. No entanto, nos anos 1990, apesar das conquistas obtidas pelos debates e lutas sociais, havia um direcionamento político voltado para o modelo gerencial no qual se fizeram uma série de concessões à iniciativa privada e transferência de atividades do Estado para a sociedade civil. O planejamento da educação por meio de planos teve um desfecho de pouca aplicação à realidade e às necessidades sociais, tendo como um dos principais entraves as restrições orçamentárias, como foi o caso do plano com vigência de 2001 a 2010. O atual plano nacional de educação do período de 2014 – 2024 foi elaborado por meio de intensas mobilizações sociais e estabeleceu, entre outros pontos, a necessidade dos municípios brasileiros construírem seus planos com base no plano nacional.

Conforme trazido até aqui a metodologia do plano municipal de educação esteve estreitamente alinhada à política nacional de educação, seguindo em sua maior parte as orientações do Plano Nacional de Educação. Contudo, a própria história do município de Porto Alegre, que construiu um legado de processos participativos, possui uma influência importante, evidenciada através dos achados da pesquisa.

O caso do Plano Municipal de Porto Alegre seguiu esta orientação. O fato do município ter construído o plano de educação, tomando como base principal as indicações do Governo Federal por meio das cartilhas e documentos disponibilizados, indica uma forte influência que este ente detém sobre os demais. Este pode ser considerado um dos principais achados da pesquisa, fato que marca a complexidade da federação e a dependência dos municípios, uma vez que este plano foi considerado o primeiro plano articulado e concretizado enquanto lei no município. Também foi destacado por meio das entrevistas e documentos que o plano só avançou de fato em suas etapas iniciais de construção, porque havia uma expectativa em âmbito federal sobre o que os municípios deveriam fazer, e esta expectativa se confirmou.

No entanto, é fundamental ressaltar o papel que alguns atores sociais tiveram para que fosse possível elaborar o plano, a exemplo do Conselho Municipal de Educação e seus integrantes. Mesmo em meio as dificuldades como tempo, disponibilidade das pessoas envolvidas e as condições orçamentárias, foram capazes de coordenar o processo de formação e etapas necessárias para que o plano fosse construído. Outro achado essencial foi a capacidade que atores e organizações dispõem para que as políticas públicas se materializem. É por meio destes mecanismos como o engajamento e as lutas pela maior participação dos distintos atores que a garantia dos direitos sociais é possível. De outro modo, o que foi possível observar é que a participação ocorre através de representantes, ou mesmo por especialistas do campo da educação, ficando aberta a possibilidade de uma investigação minuciosa da atuação destes representantes e seus interesses.

Quanto a aproximação com as metodologias de planejamento tradicional e participativo, é possível, até o momento, indicar um modelo híbrido. Ou seja, por um lado possui uma parte da sua composição por elementos que o caracterizam como planejamento participativo, mas por outro lado ainda está marcado pelo legado do planejamento público brasileiro orientado pela centralização e falta de práticas ou condições para o aprimoramento da administração pública municipal. A aproximação com o modelo participativo pode ser comprovada em razão das intensas mobilizações que foram necessárias, como reuniões, formação de mesas temáticas, encontros, plenárias e uma série de etapas envolvendo diversos atores, fato que no planejamento tradicional em geral não é possível. Já a aproximação com o modelo tradicional ainda se justifica pelas dificuldades encaradas ao longo de todo o processo de construção do plano até as suas fases finais no Legislativo por meio de vetos ou mudanças no texto base, ou ainda pela restrição orçamentária.

Tendo em vista este cenário, um importante desdobramento da pesquisa foi o destaque atribuído à questão dos planos setoriais se articularem ou não. No caso analisado, o plano nacional e os planos municipais, via de regra, devem estar em consonância com os PPAs, sendo muitas vezes condição indispensável para que o município receba os recursos para realizar as políticas públicas. Entretanto, nem sempre é o que ocorre na prática e a falta de recursos foi descrita como um dos principais, se não o principal, problema para que o plano se materialize. Conseqüentemente, mesmo com o avanço do planejamento através de planos setoriais de longo prazo, as causas dos fracos resultados destes planos ainda estão

contidas nos mesmos motivos do passado. Não há articulação suficiente para que estes planos tenham a efetividade desejada.

A ideia de o gestor político ter poder de decisão superior a outros atores e inviabilizar o plano traz à tona a reflexão sobre a influência política no planejamento público. O modelo de Estado e os interesses em curso são fundamentais para compreender os avanços e retrocessos da participação e da mobilização social nas políticas públicas. O contexto atual e o recente histórico do planejamento das políticas públicas com o objetivo de conter os problemas e desigualdades sociais parece estar retrocedendo. Conforme os relatos obtidos e o próprio legado histórico do município de Porto Alegre diante dos processos participativos, a participação é tida como um processo amplo que depende não só da vontade de alguns grupos ou atores, mas em grande medida, das condições que são dadas para essa participação. Se a vontade política for contra e os interesses particulares predominarem, a tendência é o enfraquecimento dos processos participativos.

Entre outros aspectos, esta pesquisa possibilitou formular o resgate histórico do planejamento da educação no município e a aproximação aos modelos de planejamento tradicional e participativo. Como foi possível observar, as etapas de participação e inclusão das pessoas que serão diretamente afetadas com a política educacional, portanto as comunidades escolares, por meio dos planos ainda é um desafio, seja pela falta de condições ou mesmo pela questão cultural que envolve a participação. O questionamento da forma de participação da sociedade ainda é um tema abrangente que ficou aberto para futuras pesquisas, visto que a participação da comunidade escolar e como ela ocorre requer uma investigação mais aprofundada.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA (São Paulo) (Org.). **A Construção e a Revisão Participativas dos Planos de Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2013. 39 p.

AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu, 2013.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2017. 522 p.

BRASIL. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. **Planos de Educação**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao>>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece As Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasil,

CALDAS, Andréa. **O Plano Nacional e o Sistema Nacional de Educação**. Curitiba: Appris, 2015.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Boletim de Análise Político-Institucional: Transformações Recentes na Administração Pública Federal Brasileira: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise**. 12. ed. Brasília: Ipea, 2017.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio A.Vilela dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil inserções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. p. 327-353.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez Ed., 1993.

FEE. **Perfil Socioeconômico de Porto Alegre**. 2019. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/perfilsocioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Porto+Alegre>>. Acesso em: 16 maio 2019.

FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE (Porto Alegre). **Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre - 2016**. 2019. Disponível em: <http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/documentos/relatorio_monitoramento_2016.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo Sem Fronteira**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.81-95, jan. 2001.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **SciELO**, São Paulo, v. 44, n. 153, p.1-12, jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742014000300006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 07 set. 2018.

GUEDES, Paulo. Evolução do Planejamento Governamental no Brasil. In: MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e Programação na Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. p. 87-107.

HUERTAS, Franco. **O Método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.

IBGE. **Porto Alegre**. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>. Acesso em: 16 maio 2019.

INEP. **Censo Escolar - Matrícula Inicial - Mapa das Escolas**. 2019. Disponível em: <<https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Acesso em: 16 maio 2019.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente Governantes e Governados**. 3. ed. São Paulo: Fundap, 1997. 381 p.

_____. **Política Planejamento e Governo**. 3. ed. Brasília: Ipea, 1997. 292 p.

MEC. **Fórum nacional de educação**. Disponível em <<http://fne.mec.gov.br/o-forum/2016-01-05-11-49-54>>. Acesso em: 04 nov.2018

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. Introdução ao Planejamento Público. In: MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e Programação na Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. p. 13-30.

_____. Planejamento Estratégico Situacional. In: MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e Programação na Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. p. 47-78.

MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública**: mecanismos de operacionalização. JusVigilantibus. Vitória, 1999. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL2005PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 342 p.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo. **Planejamento Governamental nos Municípios Brasileiros: a Construção das Capacidades Estatais na Federação**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

PAPI, Luciana Pazini. **A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. 2017. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PIERSON. P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PNE 2014 - 2024: DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA. Brasília: Frisson Comunicação, v. 8, 15 jul. 2014. Semestral.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11858/2015, de 25 de julho de 2015. **Institui O Plano Municipal de Educação**. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. **Conheça Porto Alegre**. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/gp/projetos/conheca-porto-alegre>>. Acesso em: 16 maio 2019.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Educação Porto Alegre - RS**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação, 2015.

PIRES, Roberto et al (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: inserções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. 420 p.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. 2001. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

ROSSETO, Maicon Rodrigo. **Liberdade, Igualdade e Participação como Garantia da Democracia Direta em Jean Jacques Rousseau**. 2016. 148 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Filosofia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. **Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social: Inovações no campo da participação nos estados e municípios brasileiros**. **Conexão Política**, Teresina, v. 5, n. 1, p.85-98, jun. 2016.

SMEDPOA. **Apresentação**. 2019. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=242>. Acesso em: 16 maio 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **As dimensões da participação cidadã**. *Cadernos CRH*, Salvador: UFBA, v. 10, n. 26, 2001.

VALENTE, Lucia de Fatima; COSTA, Maria Simone Pereira Ferraz Moreira; SANTOS, Fernando Henrique dos. Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 1, p.25-45, jan. 2016. Quadrimestral.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas

1. Quando começou a discussão sobre o PMEPOA? Por quê?
2. Quais atores levantaram essa discussão PMEPOA?
3. Existiram planos anteriores ao PMEPOA 2015-2025? Como foram construídos?
4. Quais foram os atores que participaram da construção do PMEPOA?
5. Houve uma equipe específica de sistematização para organizar a construção do plano? Como ela foi composta?
6. Como se deram os processos participativos na construção do plano?
7. Qual a periodicidade desses processos?
8. Como foi a publicidade, divulgação destes eventos?
9. Como foram as rodadas de discussão do plano? Quantas rodadas e por qual período? Qual a metodologia utilizada?
10. De que maneira os atores podiam intervir nas discussões? Como foram os espaços de fala?
11. Os processos participativos foram coordenados por uma comissão, fórum, conselho ou colegiado? Era composto por quais atores?
12. De que maneira os fatores políticos influenciaram na construção do plano?
13. O PMEPOA foi construído em consonância com os demais planos (PPA, LDO, LOA)? De que maneira?
14. Como foi elaborada a parte técnica do plano? Por quem?
15. Foram utilizadas informações (diagnósticos) de planos anteriores de educação? Explique.
16. De que maneira foi feito o diagnóstico local da situação educacional do município? Com base em quais informações, dados (socioeconômico, segurança, número de matrículas, número de vagas, número de aprovações/reprovações)?
17. Como e com quais outras áreas de políticas públicas houve interação nas discussões e elaboração do plano? Houve cooperação técnica por parte de outros setores (ex: assistência social, saúde)? Quais?

18. Foram realizadas reuniões menores antes das plenárias de discussão do plano?
19. A comunidade escolar do município foi incluída nas discussões? De que forma?
20. De que forma as distintas comunidades (rural, urbana, ilhas, indígena) foram incluídas nos processos de construção do plano? Como os grupos minoritários foram incluídos?
21. Quais as condições para que a comunidade participasse das reuniões, eventos de construção do plano? Tiveram locais e horários acessíveis? Que ações foram tomadas para enfrentar os problemas de acesso ou horário das reuniões?