

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS

ORGANIZADORAS

LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI

jacarta 

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

1ª EDIÇÃO
2020

jacarta 



© dos autores

1ª edição: 2020

Revisão: Bruno Quevedo Sivelli, Giordano Benites Tronco

Projeto gráfico e editoração: Giordano Benites Tronco

Capa: Giordano Benites Tronco, Thiago Pereira Padilha

Edição: Jacarta Produções Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P712 Planejamento e políticas públicas : intencionalidades, processos e resultados [recurso eletrônico] / Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi, organizadoras. — Porto Alegre : Jacarta, 2020. 323 p. ; il. color.

Bibliografia no final de cada capítulo.
ISBN 978-65-991391-0-9

1. Ciências sociais. 2. Ciência política 3. Políticas públicas.
I. Lima, Luciana Leite. II. Papi, Luciana Pazini. III. Título.

CDU 351(816.5)

CAPÍTULO 9

CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025: UMA ANÁLISE SOBRE A METODOLOGIA

NAIARA DA ROSA IBARR

*Bacharel em Administração Pública e Social pela Universidade
Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

LUCIANA PAZINI PAPI

*Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de
Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul (UFRGS).*

INTRODUÇÃO

Os planos de políticas públicas sociais no Brasil, como o caso da educação, da saúde e da assistência social, são parte da obrigatoriedade constitucional dos entes federados para que estes recebam repasses financeiros fundo a fundo para implementar suas ações. Entretanto, a lógica de planejar políticas sociais deveria ir além da obrigatoriedade legal, pois, tomando as políticas como estratégicas para o avanço do desenvolvimento social no país, e o planejamento como um dos principais instrumentos que colaboram com a implementação delas, os planos deveriam ter maior valorização na prática do serviço público.

O planejamento setorial é uma novidade para a gestão pública brasileira, sobretudo a local, onde a maioria das políticas se concretizam em projetos e

ações. Pelo fato de, historicamente, o governo federal ter desenvolvido planos econômicos e centralizados, a dimensão social foi relegada a segundo plano, assim como as instâncias locais não construíram estruturas e expertise para desenvolver o planejamento. A Constituição de 1988 buscou inverter essa lógica na medida em que descentralizou o planejamento do governo federal para as três esferas da federação, atribuindo a elas a obrigatoriedade de planejar seus governos numa perspectiva de médio prazo a partir dos planos plurianuais – os PPAs, assim como atrelou o repasse de recursos aos entes subnacionais à construção de Conselhos de políticas públicas, Planos setoriais de políticas públicas, e Fundo – CPF.

Esse é o caso da educação, objeto de análise deste artigo. Com a descentralização da educação a partir da CF/1988, os municípios passaram a desempenhar um papel fundamental na implementação dessa política, pois se tornaram os responsáveis pela educação infantil e fundamental. 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 dessa área.

Considerando as teorias de planejamento que se acercavam da prática da gestão de políticas públicas nos anos 1990, sobretudo a contribuição de Carlos Matus, que enfatizou a necessidade de um planejamento público distante do modelo tradicional³ para se avançar na entrega de políticas públicas, neste artigo nos propomos a entender qual a metodologia utilizada para a construção do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre do período 2015-2025. Especificamente, interessou-nos compreender se a metodologia se aproxima de um modelo tradicional ou de um modelo participativo de planejamento, com base na teoria de planejamento de Carlos Matus (1997). Partimos da premissa de que, apesar do plano de educação estar baseado em uma lei e a política pública possuir uma trajetória própria que lhe empresta características específicas, a história de construção de planos no Brasil demonstra que essas ferramentas da gestão se afastam do seu propósito na prática, especialmente pela baixa participação dos atores sociais em sua construção e no monitoramento e avaliação. Por essas razões os “planos” são muitas vezes engavetados, não servindo ao cotidiano da implementação.

A escolha de Porto Alegre para realizar a pesquisa deveu-se à importância da cidade enquanto capital do Rio Grande do Sul e à sua dimensão geográfica, o que, em tese, colabora com uma maior capacidade para a formulação de planos,

3 O modelo tradicional de planejamento vigente na América Latina dos anos 1950 até o final dos anos 1970 se baseava em conteúdos econômicos desenvolvidos por uma elite burocrática centralizada, na qual predominava o caráter técnico e o distanciamento das realidades vividas. Tratava-se, portanto, de um método orientado de cima para baixo que trataremos com maior profundidade na discussão teórica deste artigo.

sobretudo se comparado a pequenos municípios. Seu legado histórico referente aos processos participativos – como o Orçamento Participativo – foi situado como pressuposto de que os processos de construção de planos seriam mais democráticos e aproximados ao modelo do PES.

Do ponto de vista metodológico, essa pesquisa lançou mão de pesquisa descritiva que permite a posterior formulação de hipóteses para trabalhos futuros. Com relação às 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 se buscou analisar as cartilhas e documentos disponíveis em âmbito federal e municipal acerca dos planos de educação, uma vez que esses materiais serviram como base para a construção dos planos. Além disso, foram realizadas entrevistas com integrantes do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre.

Para atender aos objetivos do capítulo, nas páginas que seguem trazemos a discussão teórica sobre as metodologias de planejamento no setor público, em especial a teoria de Matus, que dá suporte para compreender os fundamentos e modelos de cada “tipo” de planejamento. Situamos o planejamento no Brasil e como seus legados levaram à formatação de um tipo de planejamento específico que influencia as políticas públicas. A seguir, tratamos o caso do planejamento em educação, que permite entender os processos nacionais e locais de planejamento nesse setor. Na sequência, trazemos o caso empírico do artigo, observando como as tendências gerais do planejamento se refletem no caso e quais as suas especificidades.

1. PLANEJAR NO SETOR PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE OS MODELOS TRADICIONAL E PES NA TEORIA MATUSIANA

As experiências governamentais de planejamento público no Brasil e na América Latina ao longo da História foram marcadas por um sentido que refletiu o modelo de Estado então vigente: o desenvolvimentista. Nesse tipo de Estado houve um forte consenso de que planejar a economia e os setores estratégicos era suficiente e necessário para fazer a sociedade avançar e se desenvolver (BIELCHOWSKY, 2004).

Convencidos de que o desenvolvimento derivaria do crescimento econômico, investiu-se na lógica de fazer “o bolo crescer para depois dividir”⁴, relegando a dimen-

4 Frase proferida pelo ex-ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto nos anos 1960, na qual salienta a prioridade dos investimentos em infraestrutura e industrialização do país para, em seguida, avançar em ações de distribuição de renda.

são social a segundo plano. O modelo de planejamento desenvolvido nessas décadas, portanto, serviu a esse modelo de Estado caracterizado pela intervenção econômica, centralização decisória e certo insulamento burocrático (NUNES, 2010).

Carlos Matus (1997) caracterizou o modelo de planejamento que vigou na AL nesse contexto como “planejamento tradicional” ou “normativo”. Segundo o autor, o planejamento tradicional tem suas bases no planejamento econômico e foi concebido a partir de uma concepção que, em muito, desconsidera as questões sociais. 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 sobre os temas, de modo supostamente imparcial e objetivo (HUERTAS, 1996).

Com efeito, o planejamento tradicional toma como ponto de partida diagnósticos feitos por um sujeito que está fora ou sobre a realidade planejada e que, normalmente, desconsidera outros sujeitos que vivenciam essa realidade (HUERTAS, 1996). Assim, o modelo referido admite um único ator criativo – aquele com expertise técnica que ocupa o interior da gestão estatal: o governo. Nessa lógica, os governos e suas burocracias monopolizam a criatividade e a capacidade estratégica com base na premissa de que existem atores “aptos” a planejar e outros não, afastando a possibilidade de uma compreensão mais complexa da realidade ao envolver distintos grupos no ato de planejar (HUERTAS, 1996).

De forma ampla, o planejamento tradicional, além de delimitar os atores “aptos” e “não aptos” a planejar, mostra-se demasiadamente simples para tratar de uma realidade complexa. Tomando a realidade com fixa, ele busca projetar o futuro acreditando que entender o passado é suficiente para predizê-lo (HUERTAS, 1996). Dessa forma, o ato de planejar se enrijece e se afasta das possibilidades de aplicação no cotidiano do setor público.

Tendo em vista o malogro dos governos chilenos que vivenciou, Carlos Matus (1997) passou a questionar o modelo de Estado e planejamento vigentes na América Latina e a razão pela qual eles eram insuficientes para atender aos complexos problemas existentes na região. Sua reflexão partiu da noção de que era necessário aumentar a capacidade de governar nesses países. Segundo Matus,

As causas dos malogros 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, 1997b, p.76).

Questionando o modelo de planejamento tradicional, o autor criou o Planejamento Estratégico Situacional como uma alternativa metodológica à disposição dos governos para qualificar o ato de governar. No método PES o plano não é mais tomado como uma camisa de forças para predizer o futuro, mas sim como um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro desejado com um conjunto diverso de atores interessados.

Dessa forma, a principal diferença do modelo tradicional de planejamento para o PES encontra-se na consideração do papel dos atores na dinâmica de jogo, conflito e cooperação que dele faz parte. 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.

Frente à diversidade de atores sociais, gera-se a capacidade de produzir múltiplas explicações e possibilidades de projetar o futuro desejado. Dentro de um sistema social criativo, o PES reconhece a concomitância de vários planos em concorrência ou em conflito, podendo gerar um final aberto e mais democrático.

A dimensão da participação social no PES se mostra então como um fator estruturante do ato de planejar, incitando o debate sobre democracia nos processos de tomada de decisão. Assim sendo, o planejamento supera a ideia restrita de “peça técnica” para ser considerado como um “dispositivo político” em que os governos, junto à sociedade, têm a possibilidade de decidir o futuro desejado.

De maneira geral, é possível concluir que o PES surge como uma alternativa ao modelo tradicional de planejamento, propondo a noção de maior participação na construção e aplicação de planos para uma maior aderência à realidade e capacidade de aplicabilidade. Sendo a realidade complexa, mutável e conflitiva, o planejamento voltado a atender as demandas públicas como a educação deve contar com atores envolvidos na gestão e na prática da política pública. Um planejamento aderente à realidade não é possível dentro de métodos centralizados e tecnocráticos.

1.1 LEGADOS DO PLANEJAMENTO TRADICIONAL NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO POSSIBILIDADE

Dimensionar a trajetória do planejamento público no Brasil requer considerar os aspectos históricos legados de sua construção. 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 federados (CARDOSO, 2011; PAPI; DEMARCO, 2018).

Do ponto de vista teórico, a *Path Dependence* pode ser utilizada para compreender o planejamento na administração pública brasileira, pois está fun-

damentada na hipótese de que, uma vez iniciada uma trajetória histórica, há tendências à sua repetição, ou seja, os processos de construção e institucionalização dos meios de planejamento referem-se à modelagem originária.

A perspectiva da *Path Dependence* surge na vertente histórica do neoinstitucionalismo histórico como reação aos modelos de interpretação dominantes nas ciências políticas nas décadas de 1960 e 1970 (PIERSON, 2004). Sinteticamente, trata-se de afirmar que a história e a trajetória das instituições são fundamentais para compreender a situação presente. Dessa 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 conforme o tempo avança. O alto custo decorre do fato de que atores políticos atuam em horizontes curtos de tempo e enfrentam restrições às mudanças engendradas pelas próprias instituições (PAPI, 2017). No caso brasileiro, essas perspectivas se confirmam, uma vez que a história recente de construção democrática e seus efeitos perante a participação e qualidade do planejamento público se mostra fragilizada.

Apesar do empenho de transformação no campo das políticas para o desenvolvimento do país durante a era Vargas, as ações que visavam fortalecer o planejamento se mantiveram no centro. Conforme Papi e Demarco,

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. (PAPI; DEMARCO, 2018, p. 5).

Entre as reformas impostas do regime militar, a partir dos planos de longo prazo, tais como o Plano de Ação Econômica do Governo de 1964-1967 e o I, II e III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), pode-se afirmar que houve um período de significativo crescimento econômico no Brasil. No entanto, essa fase foi marcada pelo autoritarismo do regime militar, pela minimização da importância da “questão social” (COHN, 2000) e, do ponto de vista gerencial, pela centralização que orientava a estrutura e cultura burocrática da administração pública.

Esta 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, estruturas de deliberação direta da população por meio de referendo, plebiscito e 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 no processo de descentralização, além de instituir novas estruturas de planejamento e

políticas públicas. Esse é o caso do Plano Plurianual (PPA), criado através do artigo 165 da CF/1988, que estabelece a obrigatoriedade de formulação de planos de quatro em quatro anos 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.

Entretanto, se em 1988 houve um conjunto de novidades que buscaram redesenhar o perfil das políticas públicas brasileira no sentido de envolver governos locais na implementação de políticas sociais e na construção de planos, o contexto nacional de crise econômica e aplicação da reforma gerencial-liberal dos anos 1990 trouxe um conjunto de constrangimentos à concretização dessas normas. Com efeito, por meio de medidas que buscavam reforçar os valores de mercado, enxugou-se o Estado em sua capacidade arrecadatária e implementadora, transferindo aos entes locais um conjunto de responsabilidades pela execução de serviços, sob as quais não existia expertise e condições burocráticas-financeiras prévias para realizar. Em meio a esse contexto, a grande maioria dos municípios do Brasil amargou a falta de condições de implementar os objetivos da Constituição Federal, especialmente atinentes às políticas sociais. Nesse sentido, a formulação de planos foi realizada apenas para atender aos dispositivos constitucionais atrelados às transferências de fundos.

Entretanto, em grandes municípios, como no caso de Porto Alegre, foram desenvolvidas inovações institucionais e de gestão pública no contexto dos anos 1990 que serviram inclusive de modelo internacional. Esse foi o caso do Orçamento Participativo (OP), construído como um instrumento de planejamento e participação social democrática para as gestões locais, conforme refere Avritzer:

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. (AVRITZER, 2013, p. 11).

Com efeito, o OP se consagrou como marca das gestões municipais do Partido dos Trabalhadores nesse período. Iniciou na gestão do então prefeito de Porto Alegre Olívio Dutra no ano de 1988, estendendo-se 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. No caso de Porto Alegre, ele promoveu debates e avanços na deliberação sobre o orçamento público e

prioridades para setores como habitação, pavimentação, saneamento básico e saúde. Conforme destaca Fedozzi:

Trata-se da inclusão de temas geralmente não priorizados em gestões tradicionais da democracia representativa no Brasil, e que demonstra o vínculo do OP com as lutas sociais que o precederam. (FEDOZZI, 2009, p. 25).

Outro mecanismo de participação constituídos formalmente na CF de 1988 foram os conselhos gestores de políticas públicas, 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 foram ampliados nos últimos anos, alcançando quase a cobertura plena nos municípios brasileiros.

É possível afirmar que o fenômeno da institucionalização da participação política se diversificou e aumentou na década passada (2000-2010) no que se refere à formulação de políticas públicas em variados campos (saúde, educação e assistência social). Por outro lado, é possível notar uma diminuição da relevância de instrumentos como o OP no nível local, que tem perdido espaço nas gestões, ocorrendo por vezes de forma superficial (AVRITZER, 2013). É possível destacar, ainda, uma forte ascensão da participação via conselhos e conferências, tanto no nível local quanto no nacional, que tiveram importante relevância na inclusão dos atores sociais, sobretudo a população de baixa renda, nas discussões das políticas públicas. Contudo, apesar dos avanços na primeira década do século XXI, atualmente esses modelos participativos mais uma vez parecem perder força, 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 por outras formas de decisão (AVRITZER, 2013).

Desse modo, é de suma relevância investigar o legado desses mecanismos de participação, uma vez que boa parte das políticas vigentes e dos planos em andamento, a exemplo dos planos de educação, sofrem influência nos seus modelos e práticas mais atuais.

1.2 A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: LEGADOS DE CENTRALIZAÇÃO?

A educação é uma das políticas de Estado mais importantes para que se busque o desenvolvimento social de um país. 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 a essas novas demandas.

Além disso, a CF/1988 trouxe consigo a possibilidade de diversos movimentos e atores sociais ligados à educação participarem e comporem 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, a 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.

O artigo 211 da Constituição Federal estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar o sistema educacional em regime de colaboração. A União, apesar de ter a competência específica sobre o sistema federal de ensino e as instituições federais de ensino, exerce assistência direta aos demais entes referentes a apoio técnico e financeiro. Os estados e o Distrito Federal têm por incumbência atender essencialmente o ensino fundamental e médio. Ao município é atribuída a responsabilidade sobre o ensino fundamental e educação infantil.

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. No entanto, o panorama geral do governo Vargas demonstrava a centralidade do poder nas mãos do Executivo, com reflexos também no campo educacional. Em 1948 consolidou-se a construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que se tornou lei em 1961. Essa lei se reduziu à mera capacidade de tentar organizar o orçamento para o próximo ano (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016).

Em síntese, durante a ditadura militar, a elaboração dos planos de educação esteve submetida aos processos mais gerais de planejamento centralizado do 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 esteve atrelada às ações governamentais emergenciais e descontextualizadas.

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 marcaram 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 campo educacional, o planejamento seguiu receitas antigas dos organismos internacionais, atendendo a lógica de Estado predominante por meio do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) 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 responsabilidade do Estado para a sociedade civil (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016).

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. Contudo, somente 13 anos depois da promulgação da CF e quatro anos após a LDB, foi aprovado o PNE, com vigência de 2001 a 2010. Um dos principais obstáculos para a transformação desse plano em política de Estado foi a sua desconexão com a organização orçamentária para dar conta das metas estabelecidas, visto que o PNE não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual.

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. A Emenda Constitucional nº 59/2009 qualificou o papel do PNE, ao estabelecer a sua duração como decenal e aperfeiçoar seus objetivos:

- 1) articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação [...] 2) desenvolver o ensino por meio de ações integradas nas diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009, art. 214).

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 no Congresso Nacional até a sua aprovação envolveu os interesses e embates de vários atores da sociedade brasileira relacionados à educação, sobretudo quanto ao seu financiamento. Um dos aspectos centrais desse plano foi a condição de que estados e municípios elaborassem seus planos tomando-o como base. 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.

2 O CAMINHO METODOLÓGICO NA CONSTRUÇÃO DO PME DE PORTO ALEGRE (2015-2025)

Para alcançar os objetivos da pesquisa, 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 e 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. O outro não é considerado.	Consulta aos atores apenas como instrumento burocrático previsto em lei ou documentos prévios.	O sujeito é parte do objeto planejado. Ele se encontra no contexto do plano, participa, tem interesses e posições, não é neutro.	Nº de atores envolvidos e quem são os atores envolvidos. Qual o papel desses atores no plano.
Discussão do Plano	Projeta o futuro a partir de um diagnóstico supostamente objetivo do passado e faz apenas cálculo técnico.	Diagnóstico realizado apenas com base nos planos anteriores e resumidos a dados técnicos.	Conjunto de apostas a partir da explicação situacional dos atores; faz cálculo técnico e político.	Propõe novas estratégias a partir da consulta dos atores envolvidos; há relação com outros planos, além de previsão orçamentária e 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).

Em termos institucionais, a Lei nº. 8.198 de 1998 criou o Sistema Municipal de Ensino do município, que pode ser considerado uma referência de ações posteriores na busca pelo planejamento educacional da cidade. Havia a atuação dos congressos municipais mesmo antes da criação da lei, o que reafirma o contexto de ascensão desses mecanismos de participação pós-CF/88 alinhados ao contexto em que os municípios tiveram atribuição específica no planejamento da educação. Essa foi uma das primeiras etapas em que o município iniciou a previsão sobre os planos instituída em lei.

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. 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 de Porto Alegre (PMEPOA 2015-2025) foi aprovado a partir da Lei nº 11.858, de 25 de Junho de 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. 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.

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. Nesses encontros os integrantes responsáveis pelos temas faziam apresentações através de slides e havia a possibilidade de emendas oriundas das discussões e proposições feitas. Nas etapas iniciais de formação, participaram professores e integrantes dos conselhos escolares, uma vez que nessa fase foram realizadas discussões e formações junto às escolas.

Ainda dentro destas fases 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, essas 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).

Na perspectiva metodológica inicial de construção do plano verifica-se que 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 paralelamente.

Os atores fundamentais nesse 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, tendo por objetivo contextualizar e analisar a realidade que se pretende modificar.

Feita essa 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	Conselhos e Fóruns Institucionais	Organizações da Sociedade Civil	Outras
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; APAE/RS; AGAAHSD; AOERGS; AESUFOBE, 1ª CRE; ACPM; ONGs.	Escolas, UFRGS; IFRS; UERGS; UBES; UEE.

Fonte: Elaborado pelos autores 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 nesse período de discussão, tendo em vista os seus papéis de coordenação nos processos que antecederam a formação do texto-base. As etapas de formação e as temáticas foram construídas por meio de debates feitos por pessoas convidadas e representantes das entidades mencionadas acima.

Do ponto de vista da metodologia de construção, em suas características técnicas, o PMEPOA foi fundamentado em consonância com o Plano Nacional de Educação por meio das cartilhas do Governo Federal. Esses documentos serviram como manuais de elaboração para os planos municipais, vindo, por-

tanto, 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 que 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. Dessas bases foi retirada a maior parte dos dados sobre as condições sociais, necessidade de vagas, matrículas e condições gerais das escolas.

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:

“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 Paço 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 isso 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 faça de outras formas, com parcerias público-privadas, por exemplo?” (Entrevista 1)

Nesse caso, o contexto político de Porto Alegre, na época governada pelo prefeito José Fortunati do Partido Democrático Trabalhista (PDT), influenciou na viabilidade do plano, ou seja, na 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, mas, por outro lado, tinha-se 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 às 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 se contatou nas entrevistas, a trajetória do plano e dos planos de forma geral não são processos simples. São instrumentos que dependem muito da vontade e mobilização de trabalhadores e comunidades de políticas; mas, igualmente, a sua materialização dependente de governos. 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 dito, 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 a 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 desses processos.

“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 vêm.” (Entrevista 1).

Esse é o ponto-chave para compreender esses processos, ou seja, quais condições são dadas para que as diversas comunidades possam integrar os processos participativos. Consolidar o PME 2015-2025 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 a da educação. Fazer um plano que atenda ao 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.

Do plano municipal resultou o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre, tornando-se o principal instrumento de monitoramento e avaliação do PME. Desde a aprovação do PME em 2015 foram realizados monitoramentos do plano a cada ano de vigência. O município 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, além de Organizações da Sociedade Civil 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 participantes com características particulares conforme o próprio histórico de participação no município analisado. 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. Nesses 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 antecedentes 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 da realidade local.

A discussão do plano e a análise situacional também contou com diagnósticos a partir de dados técnicos do IBGE ou Censo Escolar, embora a relação com outros planos, a previsão orçamentária e a aprovação política foram narradas como principais obstáculos para a sua construção e principalmente para a sua materialização. A questão da falta de previsão orçamentária no 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. Esses últimos aspectos revelam a importância de se considerar a viabilidade do planejamento, articulando as suas finalidades com um jogador fundamental: o governante.

Já na consolidação do Plano de Educação, a formação do Fórum Municipal de Educação como principal instrumento de monitoramento e avaliação reafirma 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 na 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

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 fato de o 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 desse ente governamental 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 esse plano foi considerado o primeiro realmente articulado e concretizado enquanto lei no município. Também foi evidenciado que o plano só avançou de fato em suas etapas iniciais de construção, pois havia uma expectativa em âmbito federal sobre o que os municípios deveriam fazer, e essa expectativa se confirmou.

Todavia, 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 às dificuldades como tempo, disponibilidade das pessoas envolvidas e condições orçamentárias, foram capazes de coordenar o processo de formação e etapas necessárias. Outro achado essencial foi a capacidade que os atores e organizações dispõem para que as políticas públicas se materializem. Foi possível observar que a participação ocorre através de representantes, ou mesmo por especialistas do campo da educação, ficando aberta a possibilidade de uma investigação futura sobre a atuação desses representantes e seus interesses.

Quanto à aproximação com as metodologias de planejamento tradicional e participativo, foi possível concluir a existência de um modelo híbrido. Ou seja, por um lado possui em sua composição elementos que o caracterizam como planejamento participativo, por outro lado é 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 temáti-

cas, 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 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.

Outro elemento que o estudo permitiu desdobrar foi a importância da decisão do “prefeito” sobre o futuro do plano. Apesar do plano ser montado com base em método participativo, a decisão sobre implementar ainda obedece a um sistema hierárquico e tradicional. A condição do prefeito como gestor superior a outros atores traz à tona a reflexão sobre a influência política no planejamento público. Ou seja, o modelo de Estado e os interesses em curso importam 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 retroceder. Se a vontade política for contra esses princípios e os interesses particulares predominarem, a tendência é de enfraquecimento dos processos participativos, não apenas nos planos, mas na gestão pública em geral.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA (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.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de Novembro de 2009.** Acrescenta novas informações, dá novas redações e modifica a legislação da educação brasileira. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **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 as bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

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

CARDOSO, José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C. G. (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação.** São Paulo: SENAC, 2000.

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, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (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.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza. **Cidades, Comunidades e Território**, Lisboa, v. 18, n. 1, p.41-57, jun. 2009. Disponível em: <<https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9288/6735>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FEE [FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL]. **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. **Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre 2016**. Porto Alegre, 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**. Co-nae, 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. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1articles/gandin.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2020.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v. 44, n. 153, p. 580-601, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Fev. 2020.

GUEDES, Paulo. Evolução do Planejamento Governamental no Brasil. In: MISOCZKY, Maria Ceci Araújo; 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 [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA]. **Porto**

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

INEP [INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS]. **Censo Escolar - Matrícula Inicial - Mapa das Escolas.** 2019. Disponível em: <<https://inep-data.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.

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

MEC [MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO]. **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, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e Programação na Administração Pública.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. p. 13-30.

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

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2586>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

NUNES, Edson. **Gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

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) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

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

SCHEIBE, Leda. **PNE 2014 - 2024: desafios para a educação brasileira.** [Editorial]. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 227-229, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 10 fev. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.858/2015, de 25 de julho de 2015.** Institui O Plano Municipal de Educação (PME). Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs>>. Acesso em 10 fev. 2020.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções 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. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/5925>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669/12043>>. Acesso em 10 fev. 2020.

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. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62683>>. Acesso em: 10 fev. 2020.