

---

## **O Plano Municipal de Educação: aspectos jurídicos, administrativos e de políticas públicas**

**Edinei Arakaki Guskuma**

Artigo originalmente publicado na Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP.5  
Câmara Municipal de São Paulo - v.2, n.1 – São Paulo: CMSP, 2013.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.  
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

---

# O Plano Municipal de Educação: Aspectos Jurídicos, Administrativos e de Políticas Públicas

Edinei Arakaki Guskuma<sup>1</sup>

## 1. Introdução

A participação popular na gestão pública vem ganhando força nos últimos anos por meio de institutos que permitem que a sociedade influencie os rumos da Administração Pública, tais como o orçamento participativo, o processo de elaboração do plano diretor ou a gestão democrática das escolas.

A importância da sociedade no Estado é inegável, principalmente se considerarmos que o povo possui o pleno poder da soberania, escolhendo, por meio de um sistema eleitoral democrático, os seus representantes que irão definir como se dará a administração do Estado.

Nesse artigo serão identificados os marcos legais que embasam juridicamente a constituição do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo<sup>2</sup> (PME), a sua caracterização como plano estratégico de Estado e como política pública regulatória e constitutiva, o seu processo de construção liderado pela Secretaria Municipal de Educação e finalmente a participação popular e o ciclo de políticas públicas.

A construção de uma política de Estado deve se pautar pelo consenso entre os vários atores sociais a fim de que ela se torne perene e ultrapasse o mandato político de vários governos. O PME se constitui em uma política pública que orientará o planejamento do sistema de educação do município de São Paulo pelo período de dez anos.

Por se tratar de uma política pública municipal de longo prazo, a sociedade deve reconhecer o PME como o Plano Estratégico do Estado para a educação, sendo, portanto, de vital importância que ocorra a participação popular na sua elaboração, de forma a se obter um efetivo envolvimento quando da sua implementação, facilitando o atingimento das metas ali estipuladas.

---

<sup>1</sup> O autor é consultor técnico legislativo em Administração da Câmara Municipal de São Paulo. Graduado em Administração pela USP e especialista em Gestão Pública pela PUCAMP.

<sup>2</sup> No momento em que este artigo foi finalizado, o PME, projeto de lei nº 415/2012, ainda estava tramitando na Câmara Municipal de São Paulo.

## 2. O Plano Municipal de Educação

### 2.1 Marcos Legais

O Plano Municipal de Educação (PME) da cidade de São Paulo tem como fundamentação legal para a sua existência a imposição constitucional<sup>3</sup> que estabelece a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), sendo, portanto, primordial que se sejam apresentados os marcos legais do PNE, uma vez que os planos das demais esferas de governo devem estar alinhados com o disposto nesse instrumento, o que nos leva a transcrever o artigo 214 da Constituição Federal de 1988:

*Artigo 214 - A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de 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 dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (grifo nosso).*

O PNE<sup>4</sup> visa articular um sistema nacional de educação por meio de diretrizes, metas, objetivos e estratégias de implementação que envolva todos os entes federativos, que devem, por sua vez, construir seus próprios sistemas educacionais através de planos locais, sejam estaduais ou municipais.

*Sendo o PNE um traçado de metas para o conjunto da Nação, tornou-se necessária a elaboração de planos estaduais e municipais, adequados às necessidades e especificidades locais. O Plano Nacional de Educação reafirma a importância do local frente ao global, coloca a esfera municipal como elemento de divulgação do Plano e da construção de uma educação de qualidade e equitativa. (PAIVA, 2010, p.59)*

---

<sup>3</sup> “O Estado tem função explícita de planejamento. O planejamento governamental, portanto, além de um instrumento da ação pública, deve ser entendido como uma imposição constitucional.” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.10)

<sup>4</sup> “Entre as razões para a elaboração do PNE, figurava a premência de haver um plano de Estado, ou seja, um projeto de educação que tivesse duração e vigência independentes dos governos no poder, garantindo a continuidade das políticas públicas para a educação.” (LIBÂNEO, 2012, p.181)

O Estado de São Paulo foi contemplado com um marco legal, qual seja, a Constituição Estadual, que determinava a elaboração do Plano Estadual de Educação, e faz, também, referência ao Plano Municipal de Educação (PME), conforme artigo 241 do citado instrumento legal abaixo transcrito:

*Artigo 241 - O Plano Estadual de Educação, estabelecido em lei, é de responsabilidade do Poder Público Estadual, tendo sua elaboração coordenada pelo Executivo, consultados os órgãos descentralizados do Sistema Estadual de Ensino, a comunidade educacional, e considerados os diagnósticos e necessidades apontados nos **Planos Municipais de Educação**.*

Finalmente o município de São Paulo fez constar da sua Lei Orgânica a forma como o seu Plano Municipal de Educação deveria ser elaborado, ressaltando o seu caráter consultivo na sua formulação e a necessidade de ser adequado às mais diferentes regiões da cidade, conforme transcrito abaixo:

*Art. 200 - A educação ministrada com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica, e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.*

*§ 3º - O Plano Municipal de Educação previsto no art. 241 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, com **consultas a:** órgãos descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino, comunidade educacional, organismos representativos de defesa de direitos de cidadania, em específico, da educação, de educadores e da criança e do adolescente e deverá considerar as necessidades das diferentes regiões do Município.*

*§ 4º - O Plano Municipal de Educação atenderá ao disposto na Lei Federal nº 9.394/96 e será complementado por um programa de educação inclusiva cujo custeio utilizará recursos que excedam ao mínimo estabelecido no artigo 212, § 4º, da Constituição Federal. (grifos nossos)*

Do artigo acima mencionado nota-se que as audiências públicas, debates, seminários ou qualquer outro evento a ser organizado pelo Poder Executivo com o objetivo de subsidiar a construção do PME deverá contar com a participação dos seguintes atores sociais:

- Órgãos descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino (basicamente as Delegacias Regionais de Ensino)

- Comunidade Educacional (Associação de Pais e Mestres, Organizações Não Governamentais, Fundações, entre outros)

- Organismos Representativos de defesa de direitos de cidadania, em específico, da educação, de educadores e da criança e do adolescente (Sindicatos, Associações, entre outros)

Além disso, a Lei Orgânica determina que o PME considere as especificidades das diferentes regiões da cidade, ou seja, o plano deve estar adequado e contemplar a multiplicidade de realidades existentes de forma a atender as necessidades educacionais da cidade como um todo e não apenas a algumas demandas pontuais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996) estabelece que os planos de educação das diversas esferas de governo devem ser integrados de forma a constituir um conjunto de diretrizes gerais que orientem o sistema educacional brasileiro nas suas mais diversas modalidades. A seguir transcrevemos os artigos 8º, 9º, 10º e 11º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação que fundamentam a citada integração entre os planos nacional, estadual e municipal de educação:

*Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.*

*§ 1º Caberá 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.*

*Art. 9º A União incumbir-se-á de:*

*I - elaborar o **plano nacional de educação**, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:*

*III - elaborar e executar políticas e **planos educacionais**, em consonância com as diretrizes e **planos nacionais de educação**, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;*

*Art. 11. 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**; (grifos nossos)*

Os dispositivos legais listados anteriormente demonstram que o PNE “[...] pressupõe a construção de planos estaduais e municipais, adequados às necessidades e especificidades locais.” (PAIVA, 2010, p.47)

O último marco legal importante a ser ressaltado diz respeito às competências do Conselho Municipal de Educação na elaboração do PME, sendo positivado na Lei Estadual nº 9.143, de 1995, como uma de suas competências básicas, a atribuição de colaborar com o Poder Público Municipal na construção do PME, conforme transcrito abaixo:

*Artigo 4º - São atribuições básicas dos Conselhos Municipais de Educação:*

*I - fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino ou para o conjunto das escolas municipais;*

*II - colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação; (grifo nosso)*

O Conselho Municipal de Educação constitui-se no principal órgão representativo da institucionalização da participação popular nas políticas públicas de educação, mais especificamente quando da formulação e elaboração do PME, uma vez que em sua composição é obrigatória a presença de três membros representando a comunidade, conforme disposto no Decreto Municipal nº 33.892 de 1993 no seu artigo 2º abaixo citado:

*Art. 2º - O Conselho Municipal de Educação será constituído de 9 (nove) membros, nomeados pelo Prefeito, observados os seguintes critérios de representatividade:*

*I - 3 (três) membros representando o Poder Público, de livre escolha do Executivo Municipal, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação;*

*II - 3 (três) membros representando o magistério, indicados pela Secretaria Municipal de Educação;*

*III - 3 (três) membros representando a comunidade, indicado por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade. (grifo nosso)*

Os marcos legais que institucionalizaram o Conselho Municipal de Educação e garantiram a participação popular na sua composição não foram capazes de resguardar um equilíbrio de poder entre os interesses do Estado e da sociedade dentro do próprio Conselho, sendo relevante notar que dois terços dos seus membros são indicados pelo Poder Público, possuindo, portanto, ampla maioria nas deliberações.

Piletti e Rossato (2010) ressaltam algumas características dos sistemas de ensino municipais, que devem, além de atender as necessidades específicas da cidade, também integrar os planos educacionais elaborados nas outras esferas de governo:

*A principal característica dos sistemas municipais de ensino é que devem encontrar modos de colaboração com os estados e a União para universalizar o ensino obrigatório. Prioritariamente, suas áreas de atuação são o ensino fundamental e a educação infantil. E eles devem procurar integrar-se ao sistema estadual de ensino, ou compor com ele um sistema único de educação básica. (PILETTI; ROSSATO, 2010, p.44)*

Foram elencados diversos marcos jurídicos que fundamentam a elaboração dos planos educacionais nas três esferas de governo, o que comprova a importância dada pelo legislador a esse instrumento norteador das ações a serem tomadas na área de educação. Esse amplo leque de dispositivos legais fundamenta a elaboração do Plano Municipal de Educação cuja participação popular na sua construção é garantida pela Lei Orgânica da cidade de São Paulo, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no âmbito do Poder Legislativo.

## **2.2 O PME visto como Planejamento Estratégico da Administração Pública**

Carlos Matus ensina que “[...] planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar dada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos.” (HUERTAS, 1996, p.12)

Segundo Paiva (2010, p.49) “[...] a ideia de planejar a educação emerge com a percepção de que o projeto de educação tem relação com o projeto de sociedade, sendo essa percepção parte do processo da modernidade.”

Bruel (2010, p.44) destaca três níveis de planejamento da ação educativa, quais sejam, a educacional, a escolar e a de ensino. Segundo a autora citada (2010, p.44) o “[...] primeiro nível refere-se às políticas públicas – à ação do poder público nas esferas federal, estadual ou municipal, destinada ao conjunto de escolas e instituições que compõem os sistemas e redes de ensino [...]”. O segundo nível, conforme apontado pela mesma autora, diz respeito ao planejamento interno das instituições escolares, tais como o seu projeto político-pedagógico, regimento interno, organização do currículo, entre outros. Já o terceiro nível de planejamento de ensino “[...] refere-se ao trabalho didático-pedagógico realizado nos diferentes espaços organizados para a aprendizagem do conhecimento, do saber escolar [...]”, tais como o planejamento das disciplinas, aulas e atividades que constituem o currículo escolar.

O PNE e o PME se encaixam no primeiro nível de planejamento abordado por Bruel, por se tratar de planos de educação que materializam as políticas públicas educacionais pretendidas pelos governos para um horizonte de dez anos.

A União elaborou o seu planejamento para a educação por meio do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, com uma vigência de dez anos, e que

atualmente, com a finalização desse prazo, está com a sua eficácia comprometida. Um novo texto para o PNE se encontra em fase de construção no Congresso Nacional e um dos maiores pontos<sup>5</sup> de discussão na sua elaboração se refere ao item relativo ao montante de recursos orçamentários a serem transferidos para a área de educação.

*Com alcance de dez anos, o PNE oferece à educação nacional um conjunto de diretrizes e metas balizadoras das políticas educacionais do país. Ou seja, não é um roteiro, e, sim, uma lei e um instrumento de políticas, diretrizes, ações e metas para nortear toda a sociedade brasileira na condução de ações educativas prioritárias. (CARNEIRO, 2010, p.121)*

O planejamento é uma atividade vital para qualquer organização e não seria diferente para o setor público que adota instrumentos gerenciais da administração empresarial, conforme aponta Bergue (2011, p.31) ao comentar que as organizações públicas diferem em termos de finalidade mas assemelham-se às organizações do setor privado em termos de fundamentos dos seus sistemas de gestão.

Lacombe (2006, p.162) e Chiavenato (2004, p.194) conceituam o planejamento como o processo de estabelecimento de objetivos, ou resultados esperados, e dos cursos de ação que direcionem as atividades para determinada finalidade almejada a fim de que sejam atingidas as metas propostas.

O planejamento no âmbito governamental segue, na sua essência, a conceituação teórica utilizada para qualquer tipo de organização, mas se diferencia nas suas finalidades almejadas, quais sejam, a instrumentalização de ações públicas visando o bem estar social, objetivos esses que caracterizam um Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)<sup>6</sup>:

*O papel do Estado, como indutor do desenvolvimento econômico, tendo como propósito a promoção do bem comum, determina o emprego do planejamento de forma a possibilitar a formulação de programas para prever e, em consequência, aparelhar-se para atender às futuras necessidades do país. O planejamento apresenta-se, assim, como um*

---

<sup>5</sup> O percentual do PIB a ser destinado para a educação foi objeto de várias discussões durante a tramitação do PNE, enquanto o Governo defendia 8% do PIB a Câmara havia aprovado 10%. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/vida,-camara-aprova-plano-nacional-de-educacao-com-destinacao-de-10-do-pib,891996,0.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2013.

<sup>6</sup> “O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) é um sistema de proteção social [...] Configura-se como um campo de escolhas e de solução de conflitos para decidir sobre a distribuição dos frutos do trabalho social e o acesso de camadas expressivas da população à proteção contra os riscos inerentes à vida em sociedade (como invalidez, exclusão, doença, desemprego involuntário)” (RODRIGUES, 2010, p.63)

*processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. O planejamento está baseado nos seguintes elementos: recursos disponíveis, natureza e importância das operações em curso e possibilidades futuras. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.8)*

O PME seria o resultado de um planejamento que define os recursos necessários, as ações sugeridas e as metas a serem atingidas, sempre estando integrado ao PNE e a um eventual Plano Estadual de Educação, demonstrando alinhamento à finalidade de um plano que Chiavenato (2004, p.192) diz servir “[...] para integrar os vários objetivos a serem alcançados em um esquema organizacional que proporciona coordenação e integração.”

Dentro dos três níveis de planejamento existentes (estratégico, tático e operacional) o PME decenal pode ser considerado um plano estratégico uma vez que é orientado para um futuro a longo prazo (dez anos), definindo macro diretrizes para o sistema como um todo.

Maximiano (2006, p.329) aponta que a “[...] estratégia é a seleção dos meios para realizar objetivos [...]”, sendo que o planejamento estratégico diz respeito ao processo de elaboração dessa estratégia para que se possa atingir as metas selecionadas pelos tomadores de decisão.

O planejamento estratégico ao planejar sistemicamente as metas de longo prazo e os meios disponíveis para alcançá-las (LACOMBE, 2006, p.163) faz com que os elementos estruturais sejam pensados de forma a coordenar todo um sistema, no caso, o sistema de educação da cidade de São Paulo por meio do PME cujas metas devam ser atingidas em um prazo de dez anos.

O PME, hoje materializado sob a forma do Projeto de Lei nº 415/12 atualmente em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, estabelece vinte e duas metas a serem atingidas no prazo de dez anos, assim como elenca as estratégias escolhidas para atingir os objetivos propostos. Tais estratégias indicam os meios que a Administração Pública irá dispor para alcançar as metas estipuladas, o que comprova o caráter estratégico do planejamento conforme o embasamento teórico anteriormente citado.

### **2.3 A construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo**

O Plano Nacional de Educação foi instituído pela Lei nº 10.172, de 2001 e dispunha que os Municípios deveriam elaborar seus planos decenais correspondentes, conforme exposto no seguinte artigo abaixo transcrito:

*Art. 2 - A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.*

Desde 2001, quando foi promulgado o PNE, o município de São Paulo deveria elaborar o seu PME em conformidade com as diretrizes e metas propostas pelo plano nacional, mas somente o fez em 2008, quando atendeu a históricas reivindicações de organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais e fóruns de educação que solicitavam a construção de um processo democrático e participativo de discussão e elaboração de um PME. (SÃO PAULO, 2010c)

A importância de um PME para a cidade de São Paulo se tornou mais urgente na medida em que ocorria a municipalização da educação entre o final dos anos 90 e o início dos anos 2000, período esse em que o processo de descentralização do ensino se consolidou nos municípios brasileiros.

*[...] efeito da descentralização do sistema educacional público que ocorreu no Brasil na década passada, como resultado de várias mudanças de legislação que incentivaram os municípios a investir na educação fundamental. Esse processo se deu de várias formas: aumento do número de alunos que frequentam as escolas preexistentes, a construção de novas escolas e a migração de escolas anteriormente sob o controle do estado para a gestão municipal. (LEME et al, 2009, p.277)*

O aumento da responsabilidade municipal na educação demandava melhores instrumentos de planejamento, que deveriam resultar em planos de Estado, e não de governo, para que não ocorresse a descontinuidade das políticas públicas após o término do mandato político dos governantes.

O primeiro passo para elaboração do PME foi dada pela Secretaria Municipal de Educação com a Portaria nº 3.169, de 2008 que visava constituir a Comissão Organizadora do Processo de Construção do Plano Municipal de Educação, dando-lhe a competência para coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento do processo de construção do PME, de forma que ele seja o mais amplo, plural e democrático possível.

A participação social na elaboração do plano foi garantida a partir dessa portaria que determinava que a composição da Comissão Organizadora abrangesse seis segmentos sociais, a saber, o Poder Público, Sindicatos, Movimentos Sociais e Redes da Sociedade Civil, Entidades Empresariais, Estudantes e Juventude e as Universidades, todos sob a coordenação do Secretário Municipal de Educação ou representante designado para este fim.

Seguindo a linha democrática de gestão participativa, a SME emitiu a Portaria nº 3.992, de 2009 que definiu a composição efetiva da Comissão Executiva do Processo de Construção do Plano Municipal de Educação com base nos critérios de representação definidos para a Comissão Organizadora, totalizando 26 representações dos mais variados segmentos envolvidos com a temática. A criação da Comissão

Executiva teve como finalidade a elaboração de propostas para o desenvolvimento do processo de construção participativa do plano.

*Pretende-se que os Planos Municipais de Educação sejam forjados como Planos de Educação para a cidade e, dessa forma, não se restrinjam somente à rede municipal de educação. Para isso, é fundamental o envolvimento do conjunto das redes municipal, estadual, federal e do atendimento privado disponível na cidade. Nesse sentido, sua construção representa um desafio de colaboração entre os três entes federados (Município, Estado e União) e de mobilização dos diferentes setores da sociedade civil. (SÃO PAULO, 2009, p.8)*

A partir da criação dos grupos que efetivamente iriam coordenar o processo de elaboração do plano foi definido que o mesmo seria desenvolvido em quatro etapas. Toda a descrição desse processo a seguir foi baseada nos documentos “Processo de Construção Participativa do Plano de Educação da Cidade de São Paulo” e “Plano de Educação da Cidade de São Paulo: proposta discutida e aprovada na Cidade de São Paulo”, ambas elaboradas pela Comissão Organizadora em outubro de 2009 e dezembro de 2010 respectivamente.

A primeira etapa do processo de construção do PME foi local, envolvendo plenárias nas escolas e comunidades regionais em que discussões internas identificaram as necessidades locais relacionadas a temas pertinentes à agenda educacional, o que ocasionou a participação de aproximadamente dez mil pessoas. A segunda fase foi desenvolvida por meio de 31 reuniões setoriais nas Subprefeituras e através da realização de Encontros Temáticos que discutiram propostas geradas nas sistematizações anteriores.

A última etapa do processo consistia na realização da Conferência de Educação da Cidade de São Paulo, tendo como referência para as discussões o documento resultante da sistematização de todas as propostas geradas nas fases anteriores. Tal material foi discutido, aprimorado e aprovado pela plenária e resultou em um texto base para a elaboração do Plano de Educação da Cidade de São Paulo que seria encaminhado à Câmara Municipal para ser convertido em lei.

*As Conferências são instâncias deliberativas em que a sociedade como um todo, de forma organizada e precedida por etapas anteriores de debate, delibera sobre propostas, planos e políticas públicas. É nesse contexto democrático de colaboração e discussão da educação e do pacto federativo, que a educação básica e a educação superior têm sido discutidas, pensadas, planejadas, descentralizadas e permanentemente reorganizadas. (SÃO PAULO, 2009)*

Como pode se notar, todo o processo de construção do plano foi pautado pela participação popular, fortalecendo o exercício democrático de todos os envolvidos na área de educação, sendo estimado em 20.942 pessoas o total de participantes no processo, gerando a proporção de 1 participante para cada 498 habitantes da cidade de São Paulo. (SÃO PAULO, 2009)

O trabalho de sistematização das propostas foi desempenhado pela Secretaria Municipal de Educação e pela Subcomissão de Sistematização do Plano Municipal de Educação, tendo como base de dados as propostas geradas nas etapas do processo anteriores à Conferência Municipal, totalizando 5.919 propostas digitalizadas e agrupadas em temas afins. Todas as propostas foram discutidas na Conferência e as aprovadas se tornaram o eixo norteador para a construção do texto do Projeto de Lei nº 415, de 2012 que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo.

O processo de construção do PME junto ao Poder Executivo foi, de forma geral, democrático e contou com a efetiva participação popular dos interessados na agenda educacional, porém, esse fato não garantiu que as propostas discutidas e acordadas fossem efetivamente incluídas no projeto de lei do PME que foi enviado para a Câmara Municipal de São Paulo em 2012. Cabia ao Poder Executivo a decisão final sobre o teor do plano, apesar de todo o processo de elaboração e discussão das propostas ter sido feito de maneira democrática e com a participação popular de vários segmentos da sociedade.

### 3. A Política Pública e o PME

Não existe consenso entre pesquisadores sobre a definição do conceito de política pública (PROCOPIUK, 2013, p.140), mas iremos elencar algumas que, além de apresentarem visões diversas sobre o termo, julgamos serem pertinentes para o entendimento da relação entre o PME e a política pública.

Dias (2012, p.12) elenca várias definições, sendo uma delas a de que política pública é um “[...] conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução de problemas nacionais.”

Já Howlett (2013, p.6) aponta que as políticas públicas são ações intencionais de governos que possuem objetivos articulados, mesmo que tais objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, e os meios para alcançá-los não estejam adequadamente interligados.

Queiroz (2009, p.86) nos apresenta uma conceituação mais jurídica ao determinar que “[...] as políticas públicas são, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos [...]”

Secchi (2010, p.2) por sua vez, se preocupa em analisar o conceito por meio de três dimensões, chamadas por ele de nós conceituais, para chegar à caracterização do termo política pública. O primeiro nó conceitual diz respeito à autoria da elaboração das políticas públicas, se privativos a agentes estatais, a chamada abordagem estatista, ou se multicêntrica, em que vários atores podem ser protagonistas junto com o governo. O autor se filia à abordagem multicêntrica alegando diferenciação entre política governamental, elaborada por entes estatais, da política pública que pode ter o protagonismo de vários atores. O segundo nó conceitual se refere à possibilidade de se considerar uma omissão ou negligência como face de uma política pública, o que é rechaçado pelo autor que ressalta que uma política pública “[...] deve resultar em uma diretriz intencional [...]”, seja uma lei, um plano ou uma nova rotina administrativa. Por fim o autor interpreta que as políticas públicas são tanto diretrizes estruturantes, ou macrodiretrizes estratégicas, que definiriam o modelo de Estado, Sociedade e Mercado, assim como também o são as diretrizes de nível intermediário e operacional que atuariam sobre problemas públicos municipais, estaduais, regionais e intraorganizacionais.

A abordagem de Secchi é a mais interessante para esse trabalho uma vez que podemos interpretar o PME como uma política pública que visa a um problema público (por exemplo a má qualidade da educação<sup>7</sup>), possui protagonismo multicêntrico (vários atores participando na sua elaboração) e define diretrizes estruturantes para níveis intermediários (nível local ou municipal).

Apesar de considerarmos aceitável a análise defendida por Secchi, sendo uma dos mais adequadas para caracterizar o PME, principalmente no que se refere ao caráter multicêntrico do protagonismo, julgamos relevante transcrever um último conceito que genericamente apresenta pontos de congruência com as demais conceituações encontradas na literatura pesquisada, tornando-se uma espécie de síntese do conceito de políticas públicas:

*Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação). (RODRIGUES, 2010, p.53)*

---

<sup>7</sup> Segundo notícia veiculada em novembro de 2012 no site da BBC Brasil, o país ficou em penúltimo lugar no ranking global de qualidade de educação. Disponível em: < [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121127\\_educacao\\_ranking\\_eiu\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121127_educacao_ranking_eiu_jp.shtml) >. Acesso em: 01 mai. 2013. Esse é apenas um exemplo de que a educação brasileira necessita de melhorias e que vários problemas nessa área devem ser solucionados por meio de políticas públicas focadas.

Após esse breve relato sobre a conceituação de políticas públicas, serão apontadas algumas características identificáveis do PME dentro desse campo de estudo, começando com a proposição de Procopiuk (2013, p.140) que nos apresenta uma função específica da política pública que enfatiza a elaboração de estratégias que vão organizar os recursos disponíveis (meios) para que se atinjam as metas pré-determinadas.

*A função específica de uma política pública é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para a elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins. (PROCOPIUK, 2013, p.140)*

O PME possui a função normativa por se tratar de uma futura lei que define diretrizes orientadoras, tais como, erradicação do analfabetismo ou universalização do atendimento escolar, além de definir metas e estratégias para o seu alcance que constam no anexo único do Projeto de Lei 415 de 2012. Anexo ao citado projeto de lei, está um ofício do então prefeito Gilberto Kassab para o presidente da CMSP em que é citado o caráter orientador do PME “[...] como indicador de qual educação se almeja para os próximos dez anos [...]” e que priorizou a definição de metas e a elaboração de estratégias para o Sistema de Ensino municipal, conforme trecho a seguir transcrito:

*Assim, com amparo nas atribuições consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no âmbito da autonomia outorgada a cada ente federado para estabelecer suas próprias metas educacionais, o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, como indicador de qual educação se almeja para os próximos dez anos, priorizou a definição de metas e estratégias para seu Sistema de Ensino. (SÃO PAULO, 2012, p.2)*

Outra interpretação possível para conceituar teoricamente o PME diz respeito ao seu posicionamento dentro de uma política pública, ou seja, as orientações normativas de uma política pública podem nortear a elaboração de planos estratégicos, no caso o PME, que seria, nessa situação, um instrumento para o alcance de determinados objetivos que envolvam a solução de algum problema público.

Essa linha interpretativa sobre o PME pode ser reforçada, por simetria, pelo comentário de Carneiro (2010, p. 121) de que o PNE “[...] é uma lei e um instrumento de políticas, diretrizes, ações e metas para nortear toda a sociedade brasileira na condução de ações educativas prioritárias.”

Retornando a linha que considera o PME como uma política pública, é necessário ressaltar que o PME se constitui em uma política de Estado e não de governo

uma vez que trata de objetivos e metas discutidas no âmbito do ciclo de políticas públicas que devem ter continuidade em mais de um mandato governamental, não sendo necessariamente congruentes com os chamados planos de governo estabelecidos na período eleitoral pelos então candidatos aos postos públicos que detém o poder da tomada de decisão governamental.

*Políticas de Estado são aquelas estabelecidas por Lei, no processo complexo que envolve as ações do Legislativo e do Executivo. Nelas ficam definidas as premissas e objetivos que o Estado brasileiro, em dado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.127)*

O PME, de duração decenal, extrapola o período regular de quatro anos do mandato de um governo, possibilitando a continuidade da gestão das políticas educacionais, fato esse imprescindível para que seja considerado como um plano de Estado que deve ser incorporado aos vários planos de governo que existirem durante a vigência do PME. Podemos, por analogia ao PNE, caracterizar o PME como plano de Estado, por meio do comentário de Libâneo (2012, p.181) que ao se referir ao PNE, o considerava um plano de Estado voltado à educação por possuir “[...] duração e vigência independentes dos governos no poder, garantindo a continuidade das políticas públicas para a educação.”

Ruediger (2005, p.24) também ressalta o caráter estratégico e suprapartidário do foco na educação, ou seja, o seu caráter de plano de Estado, considerando que “[...] as políticas públicas bem-sucedidas deveriam ser objeto de pacto entre as diversas forças político-partidárias, visando a continuidade administrativa do setor.”

Finalizando a conceituação do PME, podemos classificá-lo como uma política regulatória e constitutiva, conforme tipologia criada por Theodore J. Lowi que se baseia no critério de impacto esperado na sociedade. Secchi (2010, p.17) apresenta a tipologia de Lowi da seguinte forma:

- Políticas Regulatórias: impõe padrões de conduta, serviços ou produtos para a sociedade, como por exemplo o Código de Trânsito.

- Políticas Distributivas: proporcionam benefícios para uma certa parcela da sociedade, sendo que os respectivos custos são suportados por toda a coletividade, tal como ocorre nos subsídios ou isenções fiscais concedidos para determinados setores.

- Políticas Redistributivas: geram benefícios concentrados para determinados grupos sociais e os custos são também concentrados em outras categorias de atores sociais. Um exemplo clássico desse tipo de política seria a Reforma Agrária.

- Políticas Constitutivas: são as políticas que definem as normas sobre competências e regramentos gerais, tais como jurisdições, regras para disputas políticas e para a elaboração de políticas públicas.

Conforme dito anteriormente, o PME pode ser visto com uma política regulatória, uma vez que estabelece padrões de comportamento gerais para atores públicos e privados que devem obediência a tais normativas a fim de que sejam alcançados os objetivos almejados no plano. Concomitantemente, podemos classificar o PME como uma política constitutiva visto que ele define diretrizes que devem ser respeitadas para a elaboração de políticas educacionais locais.

Em breve síntese, pode-se considerar o PME de vários ângulos com base no referencial teórico apresentado até o momento nesse trabalho. O PME é, no aspecto jurídico, um instrumento normativo, no caso uma lei, que irá delimitar situações de obediência obrigatória pelos administrados. No aspecto administrativo, o PME pode ser visto como um plano estratégico da educação, tendo em vista que ele vai determinar as macro diretrizes que orientarão todas as políticas educacionais locais. O PME também pode ser considerado como uma política pública, e seguindo a terminologia de Lowi, podemos classificar tal plano como sendo uma política ao mesmo tempo regulatória e constitutiva. Por fim, o PME também possui um caráter instrumental para o alcance dos objetivos públicos, não sendo considerado como uma política pública em si, mas fazendo parte de um instrumento orientador dos programas, atividades e ações a serem desenvolvidas na área educacional.

#### 4. Ciclo de Políticas Públicas e o PME

O ciclo de políticas públicas é um modelo teórico que segundo Rodrigues (2010, p. 47) se constitui em um “[...] processo, composto por um conjunto de atividades (‘etapas’ ou ‘estágios’) que visam atender às demandas e interesses da sociedade.”

Esse modelo de análise, conforme afirmam Dias e Matos (2012, p.63), possui a vantagem de apresentar uma política pública como uma sucessão de etapas interligadas que facilitam a visualização da elaboração da política, proporcionando a melhor identificação das decisões e ações a serem tomadas pelos atores sociais.

Dentre os autores pesquisados não foi possível identificar um ciclo padrão ou um modelo genérico que fosse mencionado por todos, por isso será proposto a análise de um ciclo composto por fases comumente citadas pelos seguintes autores pesquisados: *Procopiuck, 2013; Rodrigues, 2010; Dias e Matos, 2012; Secchi, 2010; Howlett et al, 2013; Queiroz, 2009.*

As etapas do ciclo de políticas públicas a serem analisadas com base nos autores acima citados são: Identificação do Problema, Formação da Agenda, Tomada de Decisão, Formulação, Implementação e Avaliação.

Como atualmente o PME ainda está em tramitação na CMSP, somente será possível aprofundar a relação PME com as etapas do ciclo proposto até a fase de

Formulação, uma vez que a Implementação e Avaliação somente serão passíveis de estudo após a aprovação e sanção do projeto de lei que institui o PME.

Secchi (2010, p. 34) conceitua problema público como “[...] a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade [...]”, já Dias e Matos (2012, p.68) destaca que para ser um problema público a situação de insatisfação deve chamar a atenção da sociedade por afetar um interesse ou direito público, ou seja, a lacuna entre o estado ideal e o real deve primeiro possuir generalidade suficiente para ser considerado público, e depois deve chamar a atenção social de forma a demandar alguma intervenção governamental (ser incluído na agenda).

Procopiuck (2013, p.160) ressalta que a dissonância entre a realidade existente e a ideal exigida pela coletividade não é suficiente para se transformar um problema visualizado pela sociedade em uma política pública. Para isso ocorrer é necessário um nível de mobilização capaz de pressionar o Poder Público no sentido de solucionar a situação vista como problemática.

A existência de um Plano Municipal de Educação já estava prevista na Constituição do Estado de São Paulo desde 1989 e na Lei Orgânica do Município desde 1990, mas não havia sido elaborada durante quase duas décadas, até que em 2008 a Secretaria Municipal de Educação atendeu a históricas reivindicações de organizações sociais, sindicatos, movimentos sociais e fóruns de educação que demandavam o cumprimento da lei no sentido de se elaborar um PME para a cidade.

A situação real (não existência de um plano de educação já previsto em lei) que não correspondia a uma situação ideal (a necessidade de um instrumento legal de planejamento), fez com que parte da população interessada e afetada pelo problema se mobilizasse de forma a reivindicar a atenção do Poder Público na resolução de tal situação problemática.

Nota-se, portanto, que a falta de um instrumento de planejamento educacional já legalmente previsto se constituiu em um problema público a ser resolvido, e mediante a pressão de grupos de interesse, foi inserido na segunda etapa do ciclo de políticas públicas, qual seja, a Formação da Agenda Governamental, quando se abriu uma janela política favorável à criação de um PME.

Rodrigues (2010, p.48) relata que a formação da agenda se configura no momento em que “[...] o problema (sobre o qual o Governo decidiu agir) torna-se uma questão política (*issue*) – isto é, adquire *status* de ‘problema público’ [...]”. Ao se tornar uma problema público resta agora identificar o momento em que essa questão, agora política, irá integrar a fila de prioridade de uma agenda governamental. Howlett *et al* (2013, p. 120) aponta que o *timing* exato para a inclusão de uma questão na agenda governamental depende “[...] da existência de uma janela política e da capacidade e da habilidade dos empreendedores políticos se valerem dela [...]”. A janela política a que Howlett *et al* se refere diz respeito basicamente a uma conjunção

de fatores que permitem o surgimento de uma oportunidade de se incluir algum item na agenda, ou seja, a mobilização e a conjunção de interesses sociais, políticos e econômicos fazem com que a inclusão do problema seja oportuna e conveniente naquele momento.

Tanto Secchi (2010, p.36) quanto Dias e Matos (2012, p. 74) baseiam-se em Cobb e Elder para classificar a agenda em dois tipos:

Agenda Política: problemas e temas que a sociedade e o Poder Público julgam ser merecedoras de intervenção governamental.

Agenda Formal ou Institucional: contempla os problemas e temas que o Poder Público já decidiu pelo seu enfrentamento.

O PME está atualmente incluído na agenda formal ou institucional do governo uma vez que o projeto de lei que cuida da sua criação já está em fase de tramitação na CMSP, restando apenas algumas etapas para a sua finalização, quais sejam, a apreciação pelas comissões parlamentares de mérito, a aprovação em Plenário e a sanção e promulgação do Prefeito.

Segundo Secchi (2010, p. 40) a tomada de decisão no ciclo de políticas públicas “[...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.”

Nessa fase do processo o Poder Público irá se defrontar com várias alternativas de escolha e deverá tomar uma decisão que muitas vezes é gerada após o embate conflituoso entre os interesses dos mais variados atores atingidos pelo problema público a ser solucionado.

*Esses atores irão influir sobre o processo de decisão, defendendo seus interesses e recursos tanto materiais quanto ideológicos. A presença dessa multiplicidade de atores significa que as decisões não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas, sim, o resultado da confrontação entre atores diversos. (DIAS e MATOS, 2012, p. 77)*

Conclui-se que a decisão tomada nem sempre será a mais racional ou coerente, conforme expôs Dias e Matos, mas resultante de uma conjunção de interesses que podem não favorecer o bem estar social, finalidade essa a ser perseguida por qualquer política pública governamental.

No processo que envolveu o PME podemos identificar claramente os seguintes atores com os seus respectivos interesses:

Governo (Prefeitura): após pressões dos grupos sociais, resolveu iniciar o processo de elaboração do PME em 2008 para atender a essa demanda social e legal.

Sindicatos: envolvendo os mais diversos profissionais da área de educação, são diretamente afetados pelas políticas públicas que envolvam essa temática, o que os torna um dos principais atores na arena de discussão do PME. Cabe, no entanto, transcrever um comentário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em seu relatório datado de 2006 sobre o progresso econômico e social da América Latina, em que o foco se dá na análise institucional do processo de elaboração de políticas públicas:

*[...] os sindicatos, hoje, exercem menos influência no processo de formulação de políticas do que no passado, mas a influência ainda existe, sobretudo se os partidos trabalhistas estiverem no governo, se estiverem sindicalizando os funcionários do setor público e se forem capazes de articular alianças mais amplas com os consumidores ou aliados transnacionais [...]. (BID, 2007, p.112)*

Poder Judiciário: no intuito de resguardar o interesse público, o Ministério Público instaurou inquérito civil público contra a Prefeitura a fim de obter justificativas sobre a demora de enviar o projeto de lei do PME à CMSP.

Poder Legislativo: como representantes da sociedade, possuem a obrigação constitucional de avaliar todos os projetos de lei de iniciativa do Executivo.

Movimentos Sociais: podemos considerar todos os grupos que de alguma forma estão envolvidos em questões educacionais, tais como pais e alunos, organizações não governamentais, fóruns de educação que, juntamente com os sindicatos, representam parcela importante e atuante no processo de elaboração do PME. O BID em seu relatório supra citado faz um comentário relevante sobre os movimentos sociais ao considerá-los, atualmente, “atores políticos complexos e influentes”, o que demonstra a força desse grupo no processo de tomada de decisão, além da sua influência em determinar a inclusão de determinados temas na agenda governamental.

*[...] esses movimentos são compostos por indivíduos racionais, socialmente ativos e bem integrados à comunidade, mas que procuram fazer valer seus interesses por meio de canais diferentes dos oferecidos pelas instituições estabelecidas. Tendo em vista a natureza geralmente pacífica e de autogestão desses movimentos e o apoio que recebem da mídia, o que ajuda a divulgá-los, legitimá-los e ampliá-los, os movimentos sociais tornaram-se atores políticos complexos e influentes. (BID, 2007, p.113)*

Na fase de Formulação, segundo Rodrigues (2010, p. 50), “[...] a discussão passa a girar em torno dos desenvolvimento de cursos de ação aceitáveis e pertinentes para lidar com determinado problema público.”

Seguindo na mesma linha, Howlett *et al* (2013, p. 123) destaca que a formulação “[...] envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, para dizê-lo de outra maneira, a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los.”

Já Secchi (2010, p. 37) ressalta a parte do desenvolvimento presente nessa fase ao apontar que “[...] a formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.”

Constata-se, portanto, que na fase de Formulação será analisado o problema, sendo o diagnóstico da situação atual o passo inicial desse processo (RODRIGUES, 2010; DIAS E MATOS, 2012; HOWLETT *et al*, 2013) que irá identificar e mapear informações sobre o problema a fim de fornecer subsídios para a elaboração das alternativas de ação.

Secchi (2010, p. 37) ainda ressalta que é nessa fase de formulação de alternativas que serão construídos os métodos, programas, estratégias ou ações que contribuirão para o atingimento dos objetivos pretendidos. Secchi ainda lista quatro mecanismos que o formulador de políticas públicas tem a disposição para induzir o comportamento dos cidadãos, a saber:

- a. *Premiação: estímulo positivo que orienta a sociedade sobre os caminhos corretos a serem seguidos. Esse mecanismo foi utilizado quando da elaboração do PME e como exemplo podemos citar que uma das estratégias<sup>8</sup> da meta 7 diz respeito ao estabelecimento de “[...] mecanismos de incentivo à permanência dos professores e equipe técnica nas unidades educacionais [...] de forma a garantir a continuidades dos trabalhos desenvolvidos.”*
- b. *Coerção: estímulo negativo que visa evitar determinados padrões de comportamento. Não foram encontrados mecanismos de características punitivas no PME, o que demonstra um cuidado dos elaboradores em evitar determinações de caráter coercitivo, deixando tal tarefa para as regulamentações específicas.*
- c. *Conscientização: o comportamento é aqui orientado pelo senso de dever moral que deve balizar as atitudes tomadas pelos envolvidos na área educacional. Como exemplo trazido pelo PME, pode-se citar a estratégia da Meta 22 relativa à promoção de ações contínuas de*

---

<sup>8</sup> O PME, hoje na forma do projeto de lei 415 de 2012, possui um anexo único em que são elencadas 22 metas a serem atingidas, assim como as suas respectivas estratégias que indicam como tais metas poderão ser alcançadas.

*formação e sensibilização da comunidade escolar, com o objetivo de combater a discriminação de qualquer natureza.*

*d) Soluções Técnicas: a influência no comportamento se dá de forma indireta por meio de soluções práticas que orientam ou evitam a adoção de determinadas ações. Pode-se exemplificar esse item por meio da estratégia da meta 7 que versa sobre a construção de padrões e indicadores de qualidade da educação, que serão utilizados como instrumentos de avaliação e que, indiretamente, irão influenciar o comportamento dos atores, uma vez que os mesmos irão estruturar as suas ações objetivando receber avaliações positivas.*

As duas últimas etapas do ciclo de políticas públicas serão apenas conceituadas com base no referencial teórico adotado, uma vez que o PME ainda se encontra na sua fase de formulação, não restando situações que relacionem essas etapas ao objeto desse trabalho.

A fase da implementação, segundo Matias-Pereira (2012, p.42) se constitui “[...] no planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos necessários para a execução da política pública.”

Rodrigues (2010, p.51) salienta que a aplicação da política será feita pela máquina burocrática do governo, ao passo que Howlett *et al* amplia esse rol dos implementadores ao incluir agentes não governamentais pertencentes ao subsistema político-administrativo:

*A implementação política, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias. Entretanto, atores não governamentais que fazem parte do subsistema político-administrativo também podem participar nas atividades de implementação. (HOWLETT et al, 2013, p. 179)*

No sistema educacional do município de São Paulo é possível identificar os atores não governamentais implementadores de políticas públicas na figura das organizações sociais sem fins lucrativos conveniadas com a Secretaria de Educação para atuarem na educação infantil (creches) e as escolas da iniciativa privada que prestam serviços públicos, mas que atuam na lógica do mercado característico do setor privado.

Resta por fim considerarmos um relevante alerta dado por Dias e Matos (2012, p. 79) ao enfatizar que a fase de implementação não se constitui apenas na materialização da política em termos estritamente técnicos e burocráticos, mas que ainda

ocorre a luta política entre os atores interessados<sup>9</sup>, em uma continuação do processo conflituoso das outras etapas, influenciando as micro-decisões dos implementadores das políticas públicas, burocratas ou não.

A avaliação é a última fase do modelo de ciclo de políticas públicas adotado nesse trabalho. Howlett *et al* comenta que essa etapa visa analisar e determinar como está o desempenho da política, verificando o sucesso ou insucesso dos esforços despendidos pelo governo. Rodrigues (2010, p.52) pondera que essa fase consiste em uma “[...] análise *a posteriori* dos efeitos produzidos pelas políticas públicas.”

*A avaliação é um processo transversal a toda a política, implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e consequente tomada de decisão com relação a possíveis modificações, continuidade ou exclusão de uma política ou programa público. (DIAS E MATOS, 2012, p.84)*

A avaliação do PME provavelmente se dará a partir da verificação do grau de atingimento das metas propostas, sendo analisado como se deu a operacionalização das estratégias elencadas no plano para atingir os objetivos almejados. Nesse ponto cabe ressaltar que o PME carece de mais instrumentos formalizados, tais como indicadores e medições, a fim de transparecer logo no início a metodologia a ser utilizada quando da avaliação do plano. O anexo único do projeto de lei do PME elenca as 22 metas e suas respectivas estratégias, mas não cita os instrumentos e nem quais indicadores serão utilizados para medir o atingimento dessas metas.

A título de exemplificação, citamos a meta 7 que tem como objetivo “Promover a melhoria da qualidade da educação ofertada em todos os níveis e modalidades da educação básica.”

A primeira estratégia elencada para essa meta diz respeito à construção de “padrões e indicadores de qualidade da educação, dando-lhes publicidade e transparência.”, ou seja, foi determinado como objetivo a melhoria da qualidade da educação sem a existência dos meios de se medir o que seria essa “qualidade” da educação.

O atingimento dessa meta estaria comprometido até o momento da efetiva elaboração dos indicadores e padrões que nortearão os rumos do sistema educacional em direção ao nível de qualidade esperado. Outro aspecto que fragiliza a avaliação diz respeito à falta da definição quantitativa que indique “melhoria da qualidade

---

<sup>9</sup> Dias e Matos (2012, p. 79) ressalta que as políticas públicas são formuladas, decididas e implementadas por pessoas com características sociais, políticas e interesses diversos, fazendo com que elas se tornem atores sociais que influenciam as políticas em todas as suas fases, tais como “[...] a administração, o parlamento (desde a Câmara de Vereadores até o Congresso nacional), Executivo, sindicatos, ONGs, Oscips etc.”

da educação”, ou seja, o quanto pode ser considerado melhoria educacional, sendo um fator preocupante para um plano decenal a falta de metas intermediárias que deveriam ser atingidas durante esse período. No limite, ao final de dez anos, um aumento irrisório de décimos percentuais de alguma métrica ainda a ser definida pode ser visto como satisfatório e a meta considerada atingida, apesar de, na realidade, a qualidade não ter sofrido aumento considerável, permanecendo praticamente no mesmo patamar nesses dez anos, simplesmente porque não foi definido no início do processo qual seria o limite julgado aceitável.

## 5. Participação Popular no Ciclo de Políticas Públicas

As características de um governo irão determinar o nível de participação popular na construção das políticas públicas, isto é, um Estado extremamente centralizador das decisões irá deixar pouco espaço para que os outros atores sociais participem da elaboração das políticas públicas.

Segundo Gomes (2011, p.29) é necessário romper com a lógica científica que faz com que as políticas públicas sejam vistas em sentido linear e sequencial, sem considerar sua natureza complexa e múltipla, o que atribui ao Estado a condição de agente central da formulação das políticas públicas e aos demais sujeitos sociais a condição de implementadores e beneficiários das mesmas, não participando ativamente da sua construção.

Dessa forma, a participação popular na elaboração de políticas públicas deve ocupar o seu devido espaço na arena de conflitos de interesses, local esse que possibilita o surgimento das orientações norteadoras da estrutura de uma política. No caso do PME essa constatação se torna mais evidente, principalmente se for levado em conta a obrigatoriedade de tal participação em certos assuntos de interesse da sociedade, tal como o planejamento municipal, assunto esse objeto do PME.

*[...] através de uma interpretação sistêmica, em respeito ao princípio da soberania popular, ao princípio da publicidade, e o direito ao pleno exercício da cidadania como componente essencial do Estado Brasileiro (art.1º, inc. II da CF), há de se concluir pela obrigatoriedade da participação popular, nas seguintes questões: planejamento do Município, [...] dentre outras situações com previsão expressa em lei ou de relevante interesses social. (JÚNIOR, 2009, p.269)*

Bryner (2010, p. 316) comenta que “[...] à medida que o escopo e o alcance das políticas públicas aumentam nas democracias, há uma demanda correspondente dos interesses afetados por maior participação.”

O escopo de um plano municipal de educação envolve todo o sistema de ensino local, uma vez que estrutura em metas e estratégias os rumos que devem ser seguidos a longo prazo. Devido a esse escopo abrangente, o PME atraiu o interesse de diversos atores sociais que participaram efetivamente da sua construção, sendo também responsáveis pela pressão que resultou na inclusão do tema na agenda governamental. A participação popular também se fez presente quando da formulação do plano, momento esse em que ocorreram as conferências municipais responsáveis pela discussão e aprovação de propostas para o PME.

O PME contou com um nível relativamente alto de participação popular, tanto no momento da construção da agenda quanto no momento da formulação do plano, porém esse grau de envolvimento social pode não se repetir nos ciclos de elaboração de outras políticas públicas, como bem enfatiza Bryner (2010, p.324):

*A participação democrática na formulação e na implementação administrativas varia do **envolvimento mínimo** nas audiências e reuniões públicas à tomada de decisão colaborativa em que as partes interessadas estão autorizadas a criar propostas que possam obter consenso entre os participantes. (grifo nosso)*

O envolvimento da sociedade no ciclo de elaboração de políticas públicas dependerá, como dito anteriormente, do grau de permeabilidade existente em um governo em relação à promoção da participação social nas fases desse ciclo, o que varia de um mandato para outro. Conforme Secchi (2010, p.112) o momento da participação popular no ciclo de elaboração de políticas públicas pode se dar em qualquer etapa ou momento:

*A participação pode acontecer em momentos distintos do policy cycle. A participação pode ficar restrita apenas ao momento de prospecção de soluções, ou pode ser ampliada para o momento da decisão formal. A participação de mais atores pode acontecer no momento da implementação da política pública, como nos modelos de **governança pública** (por exemplo, parcerias público-privadas, redes de implementação de políticas públicas). O momento de avaliação da políticas pública também pode ser abastecido com informações de fornecedores, cidadãos, funcionários públicos etc. (SECCHI, 2010, p.112)*

Nota-se, portanto, que não existe um regramento geral no modelo de ciclo que determine em qual fase ocorrerá a participação, o que nos leva a identificar uma certa discricionariedade do governo em permitir, promover ou acolher a participação democrática em qualquer etapa que este achar mais conveniente e oportuno.

Esse fato reforça a hipótese de que o perfil do governo desempenha relevante papel na determinação do grau de participação popular na criação das políticas públicas.

O relatório de 2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que analisa as políticas públicas da América Latina comprova a força que os movimentos sociais organizados possuem em definir a inclusão de determinado tema na agenda governamental, como efetivamente ocorreu quando, por meio da pressão e reivindicação dos movimentos educacionais, foi incluído na agenda do Poder Executivo a elaboração do PME.

*Os movimentos sociais organizados em torno de reivindicações específicas tendem a desempenhar o papel de definidores da agenda, se construtivos, ou, caso contrário, de meros atores com poder de veto. [...] Em contrapartida, os movimentos de massa não estruturados e espontâneos tendem a tornar-se um fator de desestabilização no processo de formulação de políticas, com consequências nem sempre previsíveis para as políticas. (BID, 2007, p. 118)*

O BID ainda comenta o fato de que os movimentos de massa não estruturados e espontâneos podem desestabilizar alguns aspectos da política pública. Esse fato pode ser verificado quando ocorrem fortes protestos sociais<sup>10</sup> contra determinada decisão pública, o que pode ocasionar instabilidade social e política para o governo.

No caso do PME não ocorreram tais manifestações de caráter desestabilizador, mas sim, o envolvimento de grupos sociais altamente estruturados (sindicatos e movimentos sociais) que perseguiram um objetivo em comum (construção de um PME) o que favoreceu a sua participação efetiva em pelo menos três etapas do modelo de ciclo de elaboração de políticas públicas adotado nesse trabalho: formação da agenda, tomada de decisão e formulação.

## Conclusões

O Plano Municipal de Educação representa uma política de Estado e não de governo, devido ao seu caráter decenal que ultrapassa a vigência de dois mandatos

---

<sup>10</sup> Como exemplo corriqueiro de manifestações sociais, não necessariamente estruturadas, contra determinada decisão pública temos o caso dos protestos que ocorrem contra o aumento da tarifa dos ônibus. Essas manifestações, dependendo da sua amplitude, podem desestabilizar algum aspecto específico de uma política pública, fazendo com que o governo enfrente momentos de confronto direto com parte da população. Exemplo desse tipo de manifestação disponível em: < <http://www.sul21.com.br/jornal/2013/03/revolta-contr-aumento-da-passagem-grande-protesto-na-noite-de-porto-alegre/> >. Acesso em 2 mai. 2013.

políticos, agrupando em seu corpo uma série de metas e estratégias que nortearão todo o sistema de ensino municipal.

Com base na pesquisa bibliográfica realizada, pode-se classificar a natureza do PME segundo três aspectos: jurídico, administrativo e de políticas públicas. Quanto ao aspecto jurídico, o PME é um instrumento normativo assumindo a forma de uma lei que apresentará as metas educacionais a serem atingidas pelo Poder Público no prazo de dez anos. No aspecto administrativo o PME pode ser considerado como o plano estratégico da educação municipal ao estipular objetivos, resultados esperados e estratégias de ação de longo prazo. Em relação ao aspecto das políticas públicas é possível verificar que o PME se constitui em uma política regulatória, por impor padrões a serem seguidos, e constitutiva, nos momentos em que define diretrizes que devem ser observadas quando da elaboração da política educacional municipal.

No processo de construção do PME, como ocorre em qualquer política pública de iniciativa do Executivo, existem três fases distintas em que é possível ocorrer a participação popular: no momento em que a política está sendo formulada no âmbito do Poder Executivo, no momento em que o projeto de lei tramita no Legislativo e após a sua implementação.

No momento em que o Executivo estava elaborando o PME ocorreu, de certa forma, a participação popular por meio de plenárias nas escolas e de conferências municipais, porém, a incorporação das propostas passou pelo filtro do governo que escolheu de forma unilateral os pontos a serem incluídos no projeto de lei remetido para a CMSP.

Na fase pós-implementação da política pública, a participação popular ocorre na forma do chamado controle social, em que a sociedade fiscaliza os atos e atividades oriundas dos programas governamentais implantados. Como o PME ainda está na fase de projeto de lei, o presente artigo não se deteve em analisar tal etapa.

## Referências Bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICA STUDIES. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. 1.ed. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br /ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> . Acesso em: 16 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br /ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

BRUEL, A. L. de O. **Políticas e Legislação da Educação Básica no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Ibpx, 2010.

BRYNER, G. C.. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. GUY; PIERRE JON (Org.). **Administração Pública: coletânea**. 1.ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

CARNEIRO, M. A. **LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo**. 17.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CHIAVENATO, I. **Administração nos Novos Tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DIAS, R.; MATOS F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, A. M.. Políticas Públicas, Discurso e Educação. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. 1.ed. Campinas: Mercado de Letras, 2011.

HOUTZAGER, P. P. et al. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

HOWLETT, M. et al. **Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integradora**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTAS, F. **O método PES: entrevista com Carlos Matus**. 1.ed. São Paulo: Fundap, 1996.

JÚNIOR, J. J. **O processo Legislativo Municipal: Doutrina, jurisprudência e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L.Z. J. **Administração: princípios e tendências**.1.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEME, M. C. et al. A Municipalização do Ensino Fundamental e seu Impacto sobre a Proficiência no Brasil. In: VELOSO, F. et al (Org.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LIBÂNEO, J. C. et al. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PAIVA, J. de S. Plano Decenal Municipal de Educação: o participar no processo de elaboração. In: SARMENTO, DIVA CHAVES (Org.). **Sistemas de Educação no Brasil: políticas, autonomia e cooperação**. 1.ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2010.

PILETTI, N.; ROSSATO G. **Educação Básica: da organização legal ao cotidiano escolar**. 1.ed. São Paulo: Ática, 2010. p.44.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. 1.ed. São Paulo: Publifolha, 2010.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. 1.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2.ed. Curitiba: Ibpex, 2009.

RUEDIGER, M.A; RICCIO, V. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S. et al (Org.). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). Disponível em: < <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Estado). Lei nº 9.143, de 9 de março de 1995. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/173980/lei-9143-95-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/educacao/cme/legislacao/index.php?p=439>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Lei Orgânica. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Decreto Municipal nº. 33.892, de 16 de dezembro de 1993. Dispõe sobre restabelecimento do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/educacao/cme/legislacao/index.php?p=439>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Projeto de Lei nº 415 de 2012. Aprova o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo para o decênio 2011-2020. Disponível em:

<[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092012PL004152012CAMARA](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092012PL004152012CAMARA)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Secretaria Municipal de Educação. Processo de Construção Participativa do Plano de Educação da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/TEXTO\\_PME.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/TEXTO_PME.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Secretaria Municipal de Educação. Conferência de Educação da Cidade de São Paulo: 18 a 20 de junho de 2010. Construindo o Plano de Educação da Cidade de São Paulo: sistematização das propostas apresentadas no período de fevereiro a maio de 2010. São Paulo, 2010a. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/Sistematizacao\\_propostas.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/Sistematizacao_propostas.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Secretaria Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação - folder. São Paulo, 2010b. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/folder\\_Plano\\_Municipal.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/folder_Plano_Municipal.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Comissão Executiva para a Construção do Plano Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação: proposta discutida e aprovada na Cidade de São Paulo. São Paulo, 2010c.

\_\_\_\_ (Município). Regimento Interno da Conferência de Educação de São Paulo para a Construção do Plano de Educação da Cidade de São Paulo. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/REGIMEN-TO\\_INTERNO.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/REGIMEN-TO_INTERNO.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Portaria nº 3.169, de 28 de julho de 2008. Disponível em: <[http://arqs.portaleducacao.prefeitura.sp.gov.br/pme/pme\\_convoca.pdf](http://arqs.portaleducacao.prefeitura.sp.gov.br/pme/pme_convoca.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Portaria nº 3.992, de 18 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme\\_portaria.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme_portaria.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: < <http://www.camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/regimento-interno-2010-03-18.pdf> >. Acesso em: 21 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: < <http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf> >. Acesso em: 21 abr. 2013.

SECCHI, LEONARDO. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.