

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

GESLEY FERNANDES PEREIRA

**O SENTIDO DEMOCRÁTICO NO DEBATE ACERCA DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO – A CÂMARA E
SOCIEDADE CIVIL APRIMORANDO UMA POLÍTICA PÚBLICA**

São Paulo

2017

GESLEY FERNANDES PEREIRA
O SENTIDO DEMOCRÁTICO NO DEBATE ACERCA DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO – A CÂMARA E SOCIEDADE CIVIL. APRIMORANDO UMA
POLÍTICA PÚBLICA
2017

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

GESLEY FERNANDES PEREIRA

**O SENTIDO DEMOCRÁTICO NO DEBATE ACERCA DO PLANO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO – A CÂMARA E SOCIEDADE CIVIL
APRIMORANDO UMA POLÍTICA PÚBLICA**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Dr. ChristyGanzert Gomes Pato

São Paulo

2017

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

GESLEY FERNANDES PEREIRA

O SENTIDO DEMOCRÁTICO NO DEBATE ACERCA DO PLANO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO – A CÂMARA E SOCIEDADE CIVIL APRIMORANDO
UMA POLÍTICA PÚBLICA

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, 20 de abril de 2017.

ORIENTADOR: PROF. DR. CHRISTY GANZERT GOMES PATO

“Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão.”

Paulo Freire

RESUMO

As políticas públicas, a participação social e o poder local são temas que hoje estão extremamente imbricadas no modo como foram construídos em nosso país, como coloca Dowbor (2016). O presente trabalho tem como objeto de estudo como os debates acerca do Plano Municipal de Educação de São Paulo, aprovado em 2015, foram estabelecidos. E a partir deste levantamento, e os debates atuais sobre participação social, estabelecemos o Plano Municipal de Educação de São Paulo como um espaço onde os debates de participação se coadunam com a forma como foi estabelecida esta recente legislação.

Palavras-chave: Participação social, Plano Municipal de Educação de São Paulo, Federalismo e descentralização.

ABSTRACT

Public policies, social participation and local power are issues that today are extremely intertwined in how they have been built in our country, as places Dowbor (2016). The present text has as object of study how the debates about the City of São Paulo Education Plan, approved in 2015, were established. And from this survey, and the current debates on social participation, we established the City of São Paulo Education Plan as a space where participatory debates are in line with the way this recent legislation was established.

Keywords: Social participation, City of São Paulo Education Plan, Federalism and decentralization.

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO.

Eu, Gesley Fernandes Pereira, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ “) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, 20 de abril de 2017.

Gesley Fernandes Pereira

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. Descentralização das políticas públicas e a participação	11
2.1. Federalismo e descentralização	13
2.2. Participação e construção de políticas públicas.....	18
2.3 Educação e Participação.....	24
3. Sobre o processo do PME e o PME na Câmara: Legislação e articulação social	26
3.1. Plano Municipal de Educação: Histórico e regulação do setor educacional.....	29
3.2. O Plano Municipal de Educação diante do debate entre a sociedade e o parlamento.....	32
CONCLUSÃO	34
REFERENCIAS.....	37
Anexo – Linha histórica do Plano Municipal de São Paulo.....	39

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo primário como os debates acerca do Plano Municipal de Educação de São Paulo, aprovado em 2015, foram estabelecidos. O entendimento que temos é que o arcabouço de nossa federação, que oferece serviços públicos descentralizados, leva a um tipo de participação e esta nos traz um documento que será base para as ações do Estado no setor da educação. Ter este debate mapeado é um primeiro passo para entendermos como a participação popular é importante para a construção de políticas públicas.

A partir dos marcos legais estabelecidos pelo MEC, São Paulo encaminhou um Projeto de Lei para a Câmara Municipal, e esta através das audiências públicas o modificou e aprovou. Mas neste caminho que pode parecer um simples processo burocrático, podemos levantar um debate de como a participação pode influir para o texto final da Lei.

Como aponta Avritzer (2007: 442), no período que se segue ao fim da ditadura militar e que temos as instituições participativas implicaram em um aumento da representatividade, seja porque os atores sociais se colocam como representantes de si ou seja porque o Estado passa lidar com estes atores de modo institucional. E somando a essa análise, segundo Bordignon (2009: 33) a CF/88 viabilizou que se realizasse um exercício de cidadania ao dotar o cidadão de poder em seu espaço comunitário, por meio da ação do Estado em seus processos de gestão pública.

No presente trabalho, enxergamos nesse movimento que o Plano Municipal de Educação de São Paulo, é uma destas novas formas de como esta nova participação se dá, de como o Estado irá lidar com a sociedade civil e como ela influi na construção do mesmo.

Apresentamos este Plano como exemplo e estudo de caso, pois o mesmo é parte de quase duas décadas de debates, que tem seu início mais fortemente marcado por um movimento popular, o Fórum de Educação da Zona Leste. A partir dele se estabelece a participação social como método e que todas as fases posteriores vão ser marcadas por isso, seja na construção da Conferência Municipal de Educação em 2010, de onde se estabelece o documento base para o Projeto de Lei, seja posteriormente com os debates do Fórum Municipal de Educação, composto por quase 100 entidades, seja pelo Grupo de Trabalho específico para articular a Secretaria Municipal de Educação, sociedade civil e o parlamento municipal (enquanto observa os marcos legais do setor, no que tange as competências deste ente federado)

O presente texto é dividido em um capítulo onde abordaremos como as políticas públicas são construídas dentro do nosso modelo de federalismo. Para tanto recorreremos a um breve levantamento da construção histórica desse modelo a partir da Constituição Federal de 1988. Este modelo que pressupõe um estado federado, também pressupõe um estado descentralizado. Mas como mostraremos, tal descentralização tem suas peculiaridades, onde vemos no município como o grande executor de políticas públicas e o governo central como grande formulador.

Junto a este capítulo, temos uma sessão em que debatemos como este modelo de descentralização e participação local, que se fortalece após a Constituição de 1988, influi de forma significativa com o setor educacional, e por conseguinte com os processos dos Planos de Educação.

No capítulo seguinte temos propriamente dito os debates propostos acerca do Plano Municipal de Educação de São Paulo. Assim em uma primeira parte fazemos um breve resgate do histórico de como este foi construído, desde os primeiros debates em um Fórum regional, até sua aprovação na Câmara Municipal. E na outra parte debateremos como esta

construção está alinhada com as novas formas de participação que marcam nossa federação e como esta é presente na construção de políticas públicas atualmente.

E por fim apresentamos a conclusão da presente pesquisa, onde com nosso levantamento dos debates de participação se coadunam com a forma como foi estabelecida a recente legislação do Plano Municipal de Educação de São Paulo.

2. Descentralização das políticas públicas e a participação

As políticas públicas, a participação social e o poder local são temas que hoje estão extremamente imbricadas no modo como foram construídos em nosso país, e como coloca Dowbor (2016: 13) “a questão do poder local está rapidamente emergindo para se tornar uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade”.

Com relação ao tema de políticas públicas e a participação, podemos abordar rapidamente seu desenvolvimento durante a década de 90, inserindo dentro de um contexto maior. Marta Farah (2001: 126) nos diz que após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) é desenhada em um cenário de crise fiscal, onde a escassez de recursos passa a ser uma questão central, já que limita a capacidade de resposta do Estado às estas novas demandas que a população e sua participação impõe na área social. Com isso, além da democratização do sistema político, outro trabalho a ser feito no período é a democratização dos processos e equidade de resultados, o que introduz na agenda do Estado conceitos como eficiência, eficácia e a efetividade de suas ações, bem como preocupação com a qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Dessa forma notamos que a criação de políticas públicas após as CF/88 é marcada profundamente por uma relação entre o estabelecimento de políticas públicas e a descentralização que marcou o período, e que marcará o nosso objeto de estudo que é o modo como foi estabelecido o Plano Municipal de Educação de São Paulo (PME-SP) em 2015.

Assim retroagimos e colocamos o pensamento de Marta Farah (2001: 125), que nos mostra que durante o processo de redemocratização da década de 80, a reforma da ação do Estado na área social, além de se tratar de mudanças que para além do regime político, há

também uma alteração importante no nível das políticas públicas, onde o Estado tenta superar as críticas à sua atuação, mudando seu padrão de intervenção na área social.

O que nos leva a completar essa visão com que coloca Souza (2002: 435), onde esta afirma que este mesmo período de mudanças leva a uma sinalização de descentralização resultante destas mudanças, culminadas na CF/88. Com a Constituição, houve um importante passo na descentralização financeira que aumentou o poder relativo dos governos e sociedades locais, e a autora acrescenta que tal fato não é uma política que é experienciada pelos governos que passam por processos de descentralização, mas sim fruto do texto dos constituintes de 88, o que leva a uma ampliação não só do conteúdo político, mas irá influir de forma significativa nas relações intergovernamentais. Isso levará a criar o ambiente que chegaremos

Ou seja, ao mesmo tempo que a CF/88 deu arcabouço para que a descentralização fosse o paradigma dominante em nossa federação, ele é fruto de um ambiente anterior, no qual um conjunto de legisladores tomou tal posicionamento a favor da participação.

O intento de se mesclar políticas públicas inclusivas e de proteção social, ao mesmo tempo que o ambiente logo posterior a CF/88 foi de acirramento de crise fiscal, levou, ao longo da década de 90, aos governos a implementarem um receituário que aplica-se a solução neoliberal, em voga no período, de forma que este também fosse permeado por nossa constitucionalidade, que é marcada então pela descentralização e proteção social, e uma participação social.

Para tanto, Farah (2001: 126) observa que especificamente a agenda imposta pela agenda neoliberal, impõe à área social as seguintes premissas:

- 1 a privatização, através da transferência da produção de serviços públicos para o setor privado lucrativo;
- 2 a descentralização das políticas sociais para as esferas locais de governo, como forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público;

- 3 a focalização, orientada para a concentração da ação estatal em determinados
- 4 serviços (considerados essenciais e não-passíveis de oferta pelo mercado) e em segmentos específicos da população, mais vulneráveis e expostos a situações de pobreza extrema;
- 5 mudanças na gestão dos programas estatais, de forma a dotá-los da eficiência e da eficácia atribuídas à gestão privada.

Com isso posto, vemos que tal proposição vai de encontro com a noção de que a descentralização brasileira teve uma direção específica e percebemos que afetou o modo e os resultados destas políticas descentralizadas.

A seguir o texto tentará entender em um primeiro momento como se deu a forma de descentralização realizada no Brasil. E na parte seguinte trabalharemos como a participação social se molda nesse cenário, onde temos uma CF/88 com marcos legais para descentralização e participação e ao mesmo tempo essa descentralização se deu em um cenário específico e que influirá nas políticas sociais posteriores.

2.1. Federalismo e descentralização

O objetivo neste trecho não é realizar uma extensa apresentação da descentralização em nosso país. O intento aqui é fazer um rápido apanhado desse processo e as questões em aberto para que possamos analisar a participação à luz do processo que envolveu o PME-SP.

Ainda neste conceito de federalismo, temos que Arretche (2009: 379) nos diz que ao longo do século XX, tivemos diferenças entre ampliação da autoridade do governo central (como Austrália e Estados Unidos) e outras que já tinham essa centralização desde seu início como estado moderno (como Áustria, Índia e Alemanha). O que nos ajuda a entender que o movimento realizado no Brasil não é de todo inédito, apesar de suas peculiaridades, o que irá influir nos movimentos que resultaram na forma como o PME-SP se realizou. Um aspecto importante colocado pela autora é que este processo de centralização é explicado sempre por

contextos excepcionais, como guerra, recessão econômica e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar. Arretche nos diz que o contexto de centralização brasileira foi o de crise fiscal, o que permitiu a regulação pelo governo central dos outros entes federados.

Corroborando nesse cenário descrito acima, Marta Farah (2001: 124) que ao delinear que o impacto da crise fiscal transformou-se uma questão central “ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social”. Esta preocupação se junta aos debates da democratização do Estado e com a equidade de resultados, de forma a que na década de 90, temas como eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos, fossem então cobrados das políticas públicas realizadas. Com isso houve, segundo a autora, uma agenda de reforma que junto o ideário neoliberal (que havia introduzido temas como eficiência, a eficácia e a efetividade) ganhou força e forma, trazendo em conjunto com isso a noção de que o Estado é essencialmente ineficiente e ineficaz, fazendo com que os serviços públicos fossem de baixa qualidade, de forma que “a crise econômica — e a crise do Estado — resulta do próprio Estado e de sua intervenção excessiva”.

Retrocedendo um pouco este cenário, temos que a construção da participação e descentralização corroborada pela CF/88 está nas lutas sociais anteriores, mais marcadamente no final da década de 70 e década de 80.

Marta Farah (2001: 124) nos diz que a máquina estatal “restringia o espaço para a participação das instâncias mais próximas ao cidadão” e que isto era consequência de um padrão hierarquizado de gestão. O modelo desse padrão é da burocracia weberiana, uniformizando os procedimentos do Estado, até mesmo os procedimentos democráticos, estes que princípio seriam para equalizar a relação entre agentes públicos e usuários, acabaram se tornando um distanciamento entre estas partes, o que levaria a uma perda da eficácia e de qualidade. Junto a este problema, soma-se que a falta de *accountability* deste sistema. Abaixo

temos uma síntese do que Farah (2001) entende por essa falta e como ela afeta a políticas públicas que foram construídas:

Finalmente, constitui um aspecto importante do sistema de proteção social vigente no país até os anos 1980 o modelo de provisão estatal. Ainda que contingentes expressivos da população tenham ficado à margem dos programas sociais estatais no Brasil, buscando soluções “autônomas” para seus problemas na área social ou ficando simplesmente excluídos do acesso a serviços públicos, o paradigma que inspirou a construção do sistema de proteção social no país foi o do Estado do bem-estar, implantado nos países desenvolvidos no pós-guerra, em que cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, dada a insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante os enormes desafios na área da reprodução social. Este modelo, hegemônico nos países capitalistas ocidentais no pós-guerra, teria sido responsável, inclusive, pelo refluxo de iniciativas da sociedade civil e do mercado, sendo vista a proteção social, no limite, como responsabilidade exclusiva do Estado. (FARAH, 2001:124)

Essa visão da autora corrobora que as mudanças no modelo do Estado, principalmente no modo como este se articula com o cidadão, se mais ou menos democrático, irá desembocar nas participações sociais nas políticas públicas construídas a partir da década de 90, sendo fator fundante no modo como o PME/SP se realizou.

E assim as mudanças implementadas no modo como as políticas públicas eram articuladas, vinham em consonância com as mudanças políticas. Em 1982, a eleição para governadores levou parte da oposição ao regime ditatorial ao comando dos estados, e estes começaram a “abraçar” institucionalmente as novas formas de se construir políticas sociais.

Farah (2001: 125) ao debater tal período tem que o debate acerca da atuação do Estado na área social, que se inicia na década de 70 e ganha impulso na década de 80 vem junto com a democratização do país. Estes governos estaduais que eram marcados por serem oposição ao governo central ditatorial, tem uma série de iniciativas inovadoras para uma agenda de reformas, que se consolidaram então na CF/88. Esta teve como eixos a democratização dos processos que levavam a decisões e a equidade nos resultados das políticas públicas. Segundo Farah então a democratização é condição para a equidade de resultados.

Continuando a argumentar desta relação entre democratização e equidade, Farah (2001: 125) diz que para a construção desta agenda os movimentos sociais que se constituíram principalmente a partir da década de 70, levam a reivindicações por serviços públicos até então não acessados por esta parte da população. Ela destaca que junto determinados profissionais somaram-se a esta luta, notadamente os médicos sanitaristas, educadores, assistentes sociais e profissionais da área de habitação e saneamento, que ao estarem em contato direto com a população atendida e a excluída, foram fundamentais para a construção da agenda e das iniciativas inovadoras.

Cabe destacar que a educação neste período ainda não estava retratada como obrigação do Estado, marca que só foi alcançada na CF/88. O que se mostra aqui é que os movimentos sociais, em conjunto com um cenário político, favoreceram que uma agenda de mudanças de práticas do Estados se iniciasse. Estas acabam por serem posteriormente parte da construção da participação dos movimentos sociais e de profissionais dentro do PME-SP que analisamos no presente trabalho.

Dentro desta cena que descrevemos acima, Arretche (2009: 380) nos diz que “os formuladores da CF/88 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais”. Isso impactará a formulação das políticas públicas, visto que a União irá ser o principal agente para que isso ocorra, relegando por vezes os entes locais a executores destas políticas.

Souza (2002: 437) corroborando e ampliando este ponto, temos que para ela a descentralização fez com que governadores e prefeitos de grandes cidades tivessem seu poder ampliado no período da redemocratização, porque também desempenhavam importante papel dentro dentro das coalizões de governo, vetando ou apoiando as políticas do governo central.

Ante a esse cenário, Farah (2001: 131) observa que “o deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais não é um processo isento de problemas. A descentralização, em primeiro lugar, não ocorre de forma homogênea em todo o país”. E acrescentando, temos que essa descentralização ocorrida pós CF/88 é descrita por Souza (2002: 437) como um “constrangimento relacionado com a descentralização e com a prestação de serviços sociais que está nas disparidades inter e intra regionais, o que desmonta a hipótese implícita na literatura de que um círculo virtuoso seria estabelecido por políticas descentralizadoras e que as virtudes da descentralização se distribuiriam equitativamente”.

O que se percebe aqui é que no federalismo brasileiro, ao sairmos do período ditatorial, e com a CF/88 temos que as lutas sociais do final dos anos 70 e durante a década de 80 corroboraram para que tivéssemos esse cenário, que irá ser fundante para o tipo de federalismo, descentralização e participação que ocorreram na década seguinte e que marca as políticas sociais do período.

Resumindo essa construção histórica da forma federativa de se descentralizar as políticas públicas em nosso país, Farah (2001: 141) nos mostra que isso levou a inclusão de novos atores, tanto do setor privado como da sociedade civil, fazendo com que este atuassem na formulação, implementação e controle das políticas públicas. O nível local houve uma inflexão com relação a ação do Estado e sua ação no campo social, houve uma ruptura com o padrão não democrático de ação estatal. E segundo Souza (2002: 440) esta federação que emergiu deste processo histórico é caracterizado por ter múltiplos centros de poder, sendo complexo na sua estrutura de dependência financeira e principalmente política quando se trata das relações entre os entes federados governamentais, não governamentais e multilaterais. Tal complexidade também assinala e mostra que há vários caminhos para a prestação de políticas públicas.

Esta recapitulação breve e este apanhado de como a descentralização do Estado Brasileiro se deu serve como pano de fundo de como nosso objeto de estudo, a realização do PME-SP, se dá num cenário tão diverso e como debateremos a seguir, essa construção é fundante para entendermos como a participação social se deu em nosso objeto de estudo.

2.2. Participação e construção de políticas públicas

Trataremos nessa sessão de como a participação social foi construída dentro deste cenário que apontamos anteriormente. Temos que o setor educacional é um dos maiores em políticas públicas em nosso país, principalmente desde a CF/88, que colocou as obrigações orçamentárias com a Educação em 1/4 do orçamento para Estados e Municípios (e 18% para o governo Federal), além da obrigatoriedade de oferecimento do serviço público a todo cidadão.

Com isso pretendemos analisar a participação social dentro deste setor, mais especificamente na elaboração da Lei Orgânica de São Paulo nº 16.271, que aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo (PME-SP). Segundo Leonardo Avritzer (2011: 13) “com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação”.

Avritzer (2007: 443) irá nos mostra que é um importante debate enxergar como a Constituição Federal de 1988 (CF/88) afetou e criou um arcabouço para a participação popular dentro das políticas públicas. Sobre essa ele trata que a participação política no país é marcada por dois fenômenos que importam trazer a tona, a ampliação da sociedade civil dentro do debate das políticas públicas e o crescimento das instituições participativas. No

primeiro fator, temos que diversos são os autores, como apontamos no capítulo anterior, que construíram e reivindicaram mais participação desde os anos finais da ditadura. Em conjunto há também uma maior presença de instituições participativas encarregadas dos debates acerca das políticas públicas, notadamente das áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas.

Com isso o autor nos traz que a representatividade teve uma expansão dentro do Brasil pós ditadura militar. Mas o modo como essa representatividade foi exercida é de nosso interesse no presente capítulo, visto sua importância no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação.

Complementa essa visão, Dowbor (2016: 13/14) no qual o poder local é uma questão emergente e que está para se tornar uma fundamental para a organização societal. Ele usa os termos "*local authority*" em inglês, "*communités locales*" em francês, para se referir a este poder local, podendo ser também espaço local. E este, agora como espaço, está no centro de transformações que envolvem então descentralização e desburocratização além de maior participação. No caso de países como o nosso, subdesenvolvido, esta questão do poder local ganha importância particular, visto que ao reforçar este poder, pode-se criar equilíbrios com viés mais democrático, do que os centralizados pelas elites.

Corroborar e ampliar essa visão Souza (2002: 431) que vê a descentralização incentivar uma maior participação de governos locais nas políticas públicas, o que torna conseqüentemente mais complexas as relações entre os diferentes níveis estatais e destes com a sociedade local.

E por fim, quando falamos de local e participação, temos Farah (2001: 125) que nos diz que a descentralização e a participação são os ingredientes indispensáveis para a reorientação que aconteceu em nossas políticas sociais, que então se voltaram para garantir maior equidade, além da inclusão de um segmento da sociedade que estava fora da atuação das políticas estatais.

Para demonstrar que os Planos de Educação, sejam municipais ou estaduais, dependem da participação que foi construída no pós CF/88, Werlle e Barcellos (2008: 516) trazem de exemplo que o PME de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, teve um movimento social articulado e que por meio de fórum auxiliou o Estado a produzir a Lei. O interessante no relato dos autores é que:

em seus diversos documentos ou partes, o processo é revelador de ideologias e visões de mundo; indica discursos que foram afirmados e os que lutam para se expressar; é fonte privilegiada para a compreensão do modo como são construídas, na prática, as políticas educacionais. (WERLLE; BARCELLOS, 2008: 516)

No exemplo, a diversidade da sociedade pode se fazer presente no processo de elaboração dos Planos. Não queremos dizer que este nível de participação faz com essa diversidade percebida seja toda atendida no resultado final, mas temos o ambiente pós CF/88 esta possibilidade, a destes atores sociais diversos participarem do processo de uma política pública.

Para que a participação seja entendida nos termos que apontamos e que nos auxilie a enxergar ela dentro do processo do PME-SP, temos que Avritzer (2007: 444) trás as instituições participativas que vieram a tona no Brasil, neste período democrático, implica em um aumento da representação, visto que os próprios atores sociais passam a se representar, e também que o Estado passa a lidar com estes de forma institucional. E com esta maior representatividade, estes atores sociais exercem nessa nova institucionalidade, um pressão para que novos temas sejam então debatidos, como saúde e outros de interesse público.

Ou seja, aqui percebe-se que para se realizar todo o processo que leva aos PMEs, os governos locais dependem de que estes Planos sejam “chancelados” pela participação popular. O próprio governo central, na figura do MEC/SASE (2014: 6 – grifo nosso) coloca que após a aprovação do PNE, os governos subnacionais deveriam realizar seus próprios planos:

O Brasil agora depende da elaboração ou adequação dos Planos dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios ao novo PNE. Não se trata apenas de uma

exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e **participação social que os legitimem**, o PNE não terá êxito.

Com a construção que demonstramos na sessão anterior, percebemos que houve um arcabouço, onde a CF/88 oferece uma base legal para que a participação fosse primordial dentro das políticas públicas brasileiras a partir dela.

Avritzes (2007:442) aponta que as instituições participativas que então emergiram neste Estado, agora em um democrático, implicaram em uma representação maior, tanto pelos atores sociais que agora são representantes da sociedade civil, e pelo Estado que trata com eles agora de forma institucional.

Mas uma questão que podemos levantar é de que modo essa participação pode ser entendida. Assim Souza (2002: 439) coloca em questão de que o conceito de descentralização e de participação são embutidos de uma significação diferente. Ela traz uma atenção especial ao termo participação, que pode ser conceituado como *empowerment* ou como participação do sujeito que exerce sua voz.

E a autora Souza (2002: 439) prossegue e conceitua duas formas de participação. Ela nota que a maioria das organizações multilaterais a participação tem o significado de que os segmentos apartados da sociedade poderão exercer sua voz e então estar dentro do processo decisório. Ou seja, estas comunidades multilaterais enxergam a participação como uma forma destes apartados, os pobres em sua maioria, se integrarem e garantir que estes influam nos processos que lhes afetem. Para isso ela enxerga nestas organizações, que estes tem a participação como voz e não *empowerment* dentro das relações sociais e formais da democracia representativa. O *empowerment* seria, no entendimento da autora, quando estes excluídos e apartados, tem consciência desta exclusão e deste apartamento, e passam então a ter uma participação de forma que modifiquem a sua própria condição, o que para ela implica em uma “crença na possibilidade da ação coletiva para promover mudança”.

E importa notar que trazer a visão de organizações multilaterais auxilia a entender a própria dinâmica de embates acerca das participações dentro das políticas públicas, visto que agências como ONU, BID, OCDE e outras tem fortes recomendações aos Estados de como tratar a participação nos mais diversos setores, incluindo aqui o que nos interessa, a Educação.

E outro ponto é que a autora nos trás o questionamento de qual é a participação que o federalismo descentralizado brasileiro construiu E ela mesmo responde, “a participação como voz e não como *empowerment* tem sido largamente adotada no Brasil.” (SOUZA, 2002: 439).

E para exemplificar que tal visão tem alcance na realização do PME-SP, colocamos aqui o próprio caderno do MEC/SASE (2014: 12) que trás recomendações que vão neste sentido, mostrando como o Estado delimitou sua visão de participação:

A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo, a responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões. Por esse motivo, é fundamental que o Plano de Educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais. Quanto mais representativa for a participação na elaboração do Plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação.

Ou seja, o governo central delega aos governos subnacionais a responsabilização para criar seus planos locais e por conseguinte angariar participação dos atores locais do setor. Corroborando temos Avritzer (2007: 445) que coloca que “a moderna teoria da representação está baseada em três elementos: a autorização, o monopólio e a territorialidade”. E aqui o Estado, no caso o Ministério da Educação (MEC) traz uma autorização para que outros entes federados tragam a sociedade civil para a participação, ao mesmo tempo em que territorializa a questão, no nosso caso a educação do município de São Paulo, e onde este é detentor do monopólio da regulação e da realização do documento que é o PME.

Aponta Souza (2002: 439) que tivemos no período recente formas de empoderamento da participação. O *empowerment* é a forma de participação que alguns governos locais têm perseguido.

Já a participação como *empowerment* tem sido perseguida por alguns governos locais, particularmente, embora não exclusivamente, os liderados pelo PT. As experiências mais conhecidas são a do orçamento participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte. Essas experiências têm sido exaustivamente estudadas e foge ao objetivo deste trabalho discuti-las.

Lembramos que a autora escreve anteriormente a experiência do PT no governo central, que trouxe a questão da participação para dentro das discussões de políticas públicas mais fortemente. Mas tal cenário ainda é corroborado por Avritzer (2011: 18), que já escrevendo durante o governo PT, coloca que existem milhares de instituições que se utilizam da participação social de alguma forma. Estas se localizam em diferentes níveis de governo, indo desde o nível nacional, com o governo central, até o nível local e as diversas prefeituras e estados. E também se localizam nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras). E isso tudo em diferentes contextos políticos e regionais.

E aqui chegamos na encruzilhada de que alguns autores apontam para a participação e sua problematização. Coloca Farah (2001: 141):

A inclusão de novos atores — da sociedade civil e do setor privado — na formulação, implementação e controle das políticas sociais no nível local assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no país. De um lado, está havendo uma ruptura com o padrão não-democrático de articulação entre Estado e sociedade.

[...]

Os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns.

Ao mesmo tempo temos que Souza aponta (2002: 440) que o Brasil, é um país federativo, e que tem como característica a existência de centros de poder múltiplos, sendo que temos uma rede complexa de dependências, e os diversos entes se interdependem tanto

politicamente como financeiramente, além da complexidade dos vários caminhos para a prestação de políticas públicas, e um conjunto de disparidades regionais.

E por fim podemos colocar a visão de Dowbor (2016: 63) a respeito da emergência da participação em nossos tempos e que irá nos auxiliar em análises posteriores, pois ele enxerga que é paradoxal que para as transformações desse cenário apontado, o instrumento básico é o poder local, onde a participação comunitária toma uma grande importância, ainda que em conjunto com outras transformações.

2.3 Educação e Participação

Como abordado nos capítulos anteriores a participação é fundante para diversas Políticas Públicas a partir da CF/88, e podemos colocar em especial o setor educacional. Neste setor temos inúmeros conselhos que vão desde o nível federal, que como exemplo temos o Conselho Nacional de Educação, Estadual, com o Conselho Estadual de Educação e no nível municipal o Conselho Municipal de Educação. E neste nível podemos expandir os exemplos de conselhos, pois além do CME, temos o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) responsável por acompanhar e fiscalizar diretamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um conselho optativo para os municípios é o Conselho sobre o Transporte Escolar, etc. É interessante notar que os Conselhos Municipais, obrigatórios para que as cidades recebam e administrem as verbas do FUNDEB, além de regular a educação municipal.

E as próprias unidades escolares são fontes onde a participação é fundamental para a vida escolar, visto que estas contam com Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres, Grêmios Escolares, além das reuniões onde se unem a comunidade escolar (composta por estudantes e professores) e a comunidade do entorno.

Dessa forma o PME é mais um marco de participação dentro deste setor. Conforme apontamos a construção de instancias participativas é marca das políticas públicas

desde a democratização. E no capítulo seguinte deste texto iremos apresentar o histórico do PME, onde desde o começo a sociedade civil e professores forem atores ativos dentro desta construção.

De forma que a participação dentro do contexto da Educação na cidade se dá segundo Silva e Nogueira (2014:2) definido pelo próprio Plano Municipal de Educação – PME. É o momento em que a sociedade civil e o Estado devem garantir o “caráter político do processo com participação de diferentes setores, entidades e suporte técnico, para que sejam definidas as bases científicas e os recursos necessários”.

O processo de descentralização descrito acima, é característica de nossas políticas públicas recentes, assim como as instancias de participação, sendo que estas duas características não são causa e consequência, mas entendemos como processos que se influenciaram mutuamente.

E como fruto do cenário descrito, os Planos de Educação são políticas públicas descentralizadas em sua execução, visto que cada ente federativo deve organizar o setor da educação a partir do seu próprio Plano. Bem como são políticas que devem primar pela participação social, como já mostramos e iremos demonstrar mais a seguir, na realização do seu Plano, o ente da federação deve primar pela participação de diversos segmentos da sociedade, através de comissões, audiências públicas, etc.

E novamente, agora detalhando melhor, segundo a cartilha do MEC/SASE (2014: 12), é dever do ente federado promover um amplo debate:

A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo, a responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões. Por esse motivo, é fundamental que o Plano de Educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais. Quanto mais representativa for a participação na elaboração do Plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação. O Documento-Base, validado pela Comissão Coordenadora, será o texto de referência para a consulta pública. Para isso, a Comissão Coordenadora do processo terá de organizar, da maneira mais participativa possível, o processo de debate e aperfeiçoamento do Documento-Base.

No capítulo seguinte iremos então abordar o processo do PME-SP e também iremos, brevemente, fazer um pequeno apanhado do arcabouço legal que leva a esta política pública.

3. Sobre o processo do PME e o PME na Câmara: Legislação e articulação social

Em 25 de agosto de 2015 foi aprovado na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) o Plano Municipal de Educação de São Paulo (PME). No mesmo ano, no dia 17 de setembro, o PME foi sancionado pelo Prefeito Fernando Haddad. Esta legislação é parte dos debates que permearam o Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em 25 de Junho de 2014. Essa importância se dá por que:

A Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o novo PNE, que agora é lei, estipulam que as metas nacionais, especialmente aquelas que dizem respeito às etapas obrigatórias da educação nacional, são responsabilidades conjuntas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (MEC/SASE, 2014).

O PNE começou com um “amplo e democrático processo de debate, que começou na Confederação Nacional de Educação (CONAE) 2010 e culminou com sua aprovação pelo Congresso Nacional, reforça o caráter especial desse PNE” (MEC/SASE, 2014), e tem-se como desafio:

a elaboração ou adequação dos Planos dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios ao novo PNE [...] [isso porque] para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos. (MEC/SASE, 2014)

E podemos novamente, detalhar como a cartilha do MEC/SASE (2014: 6) nos apresenta o arcabouço de legislação que vai culminar nos processos de realização dos Planos de Educação, seja o Nacional (PNE), os estaduais (PEE's) e os Municipais (PME's), junto com a perspectiva de participação:

Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o novo PNE, que agora é lei, estipulam que as metas nacionais, especialmente aquelas que dizem respeito às etapas obrigatórias da educação nacional, são responsabilidades conjuntas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Considerando que as visões de políticas públicas e as soluções para os desafios educacionais são as mais diversas e que os Planos Municipais de Educação a serem elaborados ou adequados ao novo PNE e aos PEEs exigem compromisso e envolvimento de todos – sociedade e governos.

Além disso, existe uma presunção de que o texto-base do PME deve estar em consonância com os textos dos outros entes federados, ou seja com o PNE e PEE:

Outra premissa de trabalho é que **o PME precisa estar alinhado ao PNE e ao PEE**. Considerando que os Planos Municipais de Educação poderão ser limitados ou potencializados pelos Planos Estaduais, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEEs da mesma forma que se envolveram na construção do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município. O PEE precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o **necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs** Também é fundamental considerar que o PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal. (MEC/SASE, 2014: 7 – grifo nosso)

Dessa forma, acreditamos que nesse presente capítulo, em suas seções seguintes, cabe resgatar um histórico de como O PME foi elaborado e chegou a aprovação na CMSP. Segundo a ONG Ação Educativa, responsável pelo observatório De Olho no Plano - São Paulo, em 1997 temos as primeiras articulações da sociedade civil que acabariam influenciando no processo de elaboração do PME. É criado o Fórum de Educação da Zona Leste, que era “composto por representantes da comunidade e por pesquisadores [...] e também contava com pessoas de outras regiões da cidade e de municípios próximos como Guarulhos, Mogi das Cruzes, Poá, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba” (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016).

Este Fórum de Educação da Zona Leste iria em 2001 organizar um seminário sobre plano local de desenvolvimento educativo, e segundo Ação Educativa/ De Olho no Plano – SP (2016) “os participantes sistematizaram um documento e outros encontros até o ano de 2004. Apesar de a SME não ter atendido às demandas, a própria gestão indicou que o plano fosse elaborado por representantes de profissionais da rede de ensino”.

“Em 2002, o Conselho Municipal de Educação de São Paulo (CME-SP) aprovou a Indicação 04/02 que, entre outras coisas, estabeleceu em linhas gerais os objetivos para a elaboração do Plano” (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016).

Houveram ainda segundo a ONG tentativas de elaboração do PME com os Governos Marta Suplicy (2001 – 2004) e José Serra (2005 – 2006) que não foram frutíferas. Somente no governo de Gilberto Kassab (2006 – 2013) que se avança novamente na elaboração de um PME para São Paulo. Segundo a ONG (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016), em 2008, após haver uma série de tentativas e pressão da sociedade e dos profissionais do setor, a Prefeitura Municipal, convoca formalmente, através da Secretaria Municipal de Educação (SME), uma audiência pública afim de iniciar a construção do PME-SP.

Para nosso trabalho, entendemos que aqui podemos ver de forma mais clara que a participação que construímos anteriormente, e também a descentralização entre as funções dos entes federados se dá. Enquanto o governo federal não havia ainda organizado seu próprio processo de realização do Plano Nacional de Educação, havia pressão dos atores sociais para que um governo local, no caso a Prefeitura de São Paulo, realiza-se seu processo do Plano, de forma autônoma, ou melhor, independente dos avanços do governo central.

Dessa audiência “foi eleita uma Comissão Executiva composta por representantes de sete segmentos sociais: poder público, sindicatos, fóruns e movimentos sociais, universidades, estudantes, familiares e iniciativa privada” (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016). Já no site oficial da Secretaria Municipal de Educação (SME) coloca essa composição um pouco diferente da ONG, ela cita como segmentos:”poder público municipal, estadual e federal; sindicatos de trabalhadores(as) em educação; movimentos e fóruns da sociedade civil; estudantes e juventude; universidades e instituições de pesquisa; e setor privado com e sem fins lucrativos.” (SME, 2016). Ainda em 2010, essa Comissão organizou as plenárias, sistematizou os resultados e ainda acompanhou o processo de construção do Plano em quatro etapas:

- i) com escolas e comunidades;
- ii) com plenárias nas subprefeituras;

- iii) com a Conferência de Educação da Cidade de São Paulo – em 18 (abertura), 19 e 20 de junho de 2010; e
- iv) Produção de um documento de sistematização do Plano.

E na continuação dos trabalhos, resumidamente a SME (2016) nos informa que em 2012, houveram uma série de eventos que tinham a participação de uma série de segmentos da sociedade e que culminaram na elaboração do Projeto de Lei nº 415/2012. E em 2013 o Fórum Municipal de educação (FME) foi formado, contando com mais de 100 entidades, representando desde os mais diversos segmentos da sociedade civil, até segmentos dos profissionais do setor, além do corpo técnico da SME. A partir da FME, um grupo de trabalho do Plano de Educação tem início, para que este acompanhasse todos os passos que fossem envolver sua construção e elaboração.

A Ação Educativa/ De Olho no Plano – SP (2016) detalha que o PL 415/2012 aconteceu em “setembro de 2012, depois da instauração de um inquérito civil público, realizado pelo Ministério Público do Estado, por meio do seu Grupo de Atuação Especial de Educação (Geduc), o PME finalmente chegou à Câmara Municipal”.

E o observatório dos Planos (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016) relata que “em acesso no dia 19 de abril de 2016, por exemplo, verificou-se que 22 estados (81,5%) e 5.506 municípios (98,8%) já tinham sancionado seus Planos”.

3.1. Plano Municipal de Educação: Histórico e regulação do setor educacional

O atual PME tem seu início com as articulações do PNE. Ao instalar as discussões acerca do Plano Nacional, o MEC estabelece uma agenda onde os outros entes da federação devem se mobilizar para atender as demandas colocadas.

Ressaltamos aqui o que construímos no capítulo anterior, onde Bordignon (2009: 19) nos diz que a “descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação”. Os movimentos que levam a descentralização também são os que levam a democratização e busca por autonomia dos entes federados. Essa construção é de grande importância

As primeiras mobilizações na cidade de São Paulo para a existência de um PME são do final da década de 90, com a constituição de fóruns e espaços de debate regionais. Destaca-se a atuação do Fórum de Educação da Zona Leste, que como apontamos, em 2001 sistematizou um documento que serviria para que a SME apontasse as linhas gerais para um PME em 2002 e até a Conferência Municipal de Educação de SP, em 2012 (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016).

Esse marco serve para mostrar que a cidade tem quase duas décadas de uma tentativa de construção do PME. Oficialmente, a construção atual tem início em 2008, quando a SME estabelece a Comissão Organizadora do PME, que “surge com a proposta de reivindicar a continuidade do processo participativo, além de solicitar a criação de um Fórum de Educação na cidade” (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016).

Em 2010, uma série de eventos regionais, com mais de duas mil atividades nesse tempo, foram compilados em um documento feito por técnicos da Faculdade de Educação da USP (FEUSP), e em 2011 foi incorporado aos debates o Encontro de Crianças e Adolescentes sobre o Plano de Educação de São Paulo, evento realizado no Centro Cultural São Paulo (CCSP) e que segundo a ONG Ação Educativa (2016) contou com quase 100 crianças e jovens e levou estes a terem ações para integrarem a construção do PME.

Com isso a participação é um dos fatores fortemente reivindicado pelos movimentos sociais e classe docente. Em Setembro de 2012, no final do governo Kassab à frente da Prefeitura de São Paulo, o Ministério Público instaura um inquérito civil público acerca do PME, e assim o Plano começa a tramitar na Câmara Municipal.

Com isso foi estabelecido o projeto de Lei 415/2012 (PL 415/12), enviado para Câmara Municipal pelo poder executivo. No legislativo, o projeto continua a receber a colaboração da sociedade civil, por meio das audiências públicas.

Na Câmara o PL passa por quatro comissões, Comissão de Constituição e Justiça, De Administração Pública, de Educação, Cultura e Esportes e por fim a de Finanças e Orçamento. Cada uma destas comissões convocaram audiências públicas, afim de debater o Projeto antes de sua aprovação na própria comissão.

Um episódio que ganhou destaque foi que durante os debates e ajustes feitos pelas comissões, houve pressão de grupos religiosos para que fosse alterado o PL no que tange referências à palavra gênero e trechos da Lei Orgânica do Município e do Plano Nacional de Direitos Humanos que garantiriam igualdade de gênero no ensino municipal. E apesar deste episódio ser um ponto que vai contra toda a construção participativa e debatida que mostramos no texto, e de ser uma questão de suma importância, ainda se apresenta como um fato que deve ser lido como isolado, e que não afetou a estrutura e a base do PME proposto e debatido em conjunto. O longo trabalho feito por tantos e diferentes atores teve sua essência preservada, e este fato sendo um “cicatriz” no texto que o deixa ainda assim como um Plano que podemos encarar como realizado com participação, e que tem ainda o trabalho conjunto de técnicos e da sociedade civil.

E assim, em votação em duas sessões o PL foi aprovado, se tornando a Lei Municipal nº 16.271, em 17 de setembro de 2015, estabelecendo o PME para 2015 à 2025, orientando a educação no município por dez anos.

3.2. O Plano Municipal de Educação diante do debate entre a sociedade e o parlamento

O debate acerca do PME em SP já tem quase duas décadas como já apontamos, e colocamos aqui como marco de participação o Fórum de Educação da Zona Leste. Uma parte importante dessa construção é quando, como nosso texto traz, se faz um debate acerca das influências ao PME. Este Fórum, tem influências no modo de organização que a gestão municipal priorizou para os debates. Como exemplo temos o caso da inclusão do Encontro de Crianças e Adolescentes dentro dos debates acerca do PME, em 2011, para abranger ainda mais a participação. Este aconteceu dentro do Centro Cultural São Paulo, com quase 100 crianças e jovens, e contou com a ajuda do FUMCAD, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Ação Educativa/ De olho no plano – SP, 2016).

O debate com a sociedade foi a base do documento que em 2012 se tornou o PL nº 415/12, que após uma ação do Ministério Público, fez com que a PMSP encaminhasse o mesmo à Câmara.

A base como já dissemos foi elaborada em 2010, mais precisamente em 18, 19 e 20 de junho de 2010, quando se realizou a Conferência de Educação da Cidade de São Paulo, tendo como um dos resultados a produção de um documento de sistematização do PME, com lei com 20 diretrizes e metas. Uma das explicações colocadas pela PMSP para a demora do encaminhamento do PL é a espera pela aprovação do PNE, que aconteceu em 2014.

O Plano teve então como meta, segundo os apontamentos da ONG Ação Educativa, estabelecer qual a educação para o município para daqui a dez anos e como se irá alcançar estas metas. Ou seja, além de estabelecer metas para a educação infantil, o ensino

fundamental, o ensino médio, o ensino profissionalizante, o ensino superior, também deve-se estabelecer planos de trabalho para a população que é geralmente apartada das decisões de políticas públicas, como a educação de jovens e adultos, das pessoas com deficiências, dos povos indígenas da cidade, das pessoas privadas de liberdade, dos imigrantes etc (AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANO – SP, 2016). E podemos aqui recapitular o que já apontamos em capítulos anteriores onde autoras como Souza ou Farah nos alertam para a importância da participação de segmentos que geralmente estão afastados da ação do Estado.

Com o encaminhamento, uma série de audiências foram chamadas. Segundo a CMSP, só as comissões chamaram dez audiências públicas em 2013 e 2014 e mais três em 2015. Concomitantemente ao trabalho das comissões, em maio de 2013, a SME instituiu pela Portaria n.º 3.098, da SME, o Fórum Municipal de Educação de SP, com atribuição primeira participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política municipal educação. Na sua composição, além dos técnicos da SME, como representantes da PMSP, temos quase 99 entidades que vão desde representantes sindicais da classe docente, a movimentos sociais, e organizações do terceiro setor.

A partir deste Fórum ampliado, é estabelecido um Grupo de Trabalho do Plano Municipal de Educação, coordenado principalmente por técnicos da SME. Uma agenda de reuniões é posta para que este grupo, e aproximadamente a cada dois meses é feita uma reunião ordinária, com várias extraordinárias no período de 2013 à 2015.

Assim o espaço de participação está na articulação entre reuniões específicas do GT, e outras ampliadas do Fórum, em consonância com as audiências públicas na Câmara. E conforme já apontamos, mesmo com a exclusão de parte do texto, este ainda assim é aprovado de forma a refletir um trabalho conjunto e que deve então servir de exemplo e possível modo de trabalho para novas políticas públicas, sendo de Educação ou não.

CONCLUSÃO

O trabalho realizado pela PMSP e a CMSP para a elaboração do PME de SP, faz com que enxerguemos a participação não só como marco burocrático que o Estado deva cumprir, mas como método de aprimoramento de políticas públicas.

O PL do PME elaborado pela SME, foi um documento construído “em cima” de duas décadas de debates no setor. E marcamos como duas décadas por que delimitamos uma primeira entidade interlocutora, pois o setor educacional é mais pródigo em ter a participação como marca. E aqui percebemos que a construção do PME e sua aprovação em 2015 é marca de uma nova forma de participação. Como coloca Avritzer (2007: 459), o importante dessas novas formas de participação é que não aparecem de forma pura na ação política. As eleições são, para o autor, a forma mais democrática de escolha de representantes, mas o que ocorre é que ao se elegerem, estes se “encontram com a advocacia de temas e a representação da sociedade civil. Aqueles representantes que ignoram essa representação, seja no âmbito nacional, seja no internacional, tendem a se deslegitimar entre os seus próprios eleitores”, de modo que criam dificuldades para si mesmo para implementar suas próprias agendas.

Ou seja, se ignorasse toda a construção feita pela sociedade e técnicos anteriores e atuais da SME, a PMSP correria um risco de tal legislação “não vingasse”, como muitas em nossa sociedade. Ainda observamos como o Plano será posto em prática nos próximos dez anos, mas a literatura acerca de políticas públicas nos traz elementos a acreditar que a participação faz com estas tenham uma melhor implementação.

Como colocam Silva e Nogueira (2014: 13), é preciso enxergar no local uma forma de se avaliar a política pública, e “no contexto de uma realidade complexa como a em que se situam as escolas, onde é preciso gerir um sistema assolado por precariedades das mais

diversas, a necessidade de decisões imediatas é diária”, o que transforma a relação com o poder central, visto que a demanda por não se “perder tempo” acaba tendo prioridade acerca dos níveis hierárquicos.

Ou seja, o histórico dos professores e movimentos sociais estarem no debate da pauta de uma luta pelo PME deste há muito tempo, mostra que o dia a dia das unidades escolares, do local, leva a respostas que os gestores e técnicos não encontrariam. E apesar da polêmica registrada acerca de debates sobre a inclusão ou não da discussão sobre gênero e identidade social, este não foi tolido de sua essência, visto que grande parte do trabalho foi feito por um conjunto grande de atores que estão em contato com o setor educacional. Com isso mesmo com a não inclusão de um dos debates importante no texto final, este acaba por ser um texto que continua tendo “substância o bastante para se manter em pé” perante os atores que nele trabalharam.

Assim, o PME é também além de um trabalho de participação social, fruto do arranjo federativo de nosso Estado como apontamos. O mesmo só teve a possibilidade de vir a ser encaminhado com a demanda construída pela sociedade por uma gerencia do MEC dentro do setor, além da ação do Ministério Público que fez com que um documento parado por dois anos tivesse sua destinação.

Mas o principal é que tal divisão, com os novos arranjos de participação fazem com que políticas públicas importantes e que tenham como marca de tempo mais que apenas uma gestão, sejam permeadas de discussão com a sociedade. Pois é a partir de marcos construídos desde a CF/88 que a participação está implícita dentro do desenho do Estado, e com as atuais formas de participação, estas não podem ser simplesmente ignorada pelos representantes eleitos nos diz Avritzer (2007), isto porque este corre o perigo de se deslegitimar diante da população.

E conforme já apontamos, frisamos que ao termos um PL que é fruto de uma sistematização de técnicos com a elaboração da sociedade dentro da Conferência Municipal de Educação, ocorrida em 2010, temos que a representação eleitoral, o Estado em suas formas mais burocráticas, deve se combinar com as formas de representação que surgem na sociedade civil como nos coloca Avritzer (2007). Podemos enxergar no processo do PME-SP como os gestores pública podem avançar e democratizar a feitura da política pública, não apenas obedecendo ordenamentos legais, mas criando e/ou facilitando que ambientes com atores interessados em participar o consigam fazer.

O que fica então nesta construção é que “não basta garantir o direito à educação. É preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação (BORDIGNON, 2009: 9)”. Ou seja a participação da sociedade dentro da elaboração de políticas públicas, no caso de Educação, é fundamental para que estas seja efetivas, eficazes, eficientes e de qualidade.

REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. Em: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.). – (Diálogos para o desenvolvimento)

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

BORDIGNON. Genuíno. Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

DOWBOR. Ladislau. O que é poder Local. Imperatriz, MA: Ética, 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. RAP, Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan. /Fev. 2001

MEC/SASE, Ministério da Educação/ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. O Plano Municipal de Educação - Caderno de Orientações. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf (acessado em 30/set/2016).

SILVA, Scheila Ribeiro de Abreu; NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. O Plano Municipal de Educação no contexto do desenvolvimento local e da cultura da escola. V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação – ANPED. Abril/ 2014.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos. de desigualdades e de descentralização. Ciência & Saúde Coletiva, 7(3):431-442, 2002
ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; BARCELLOS, Jorge Alberto Soares. Plano Municipal de Educação e a afirmação de princípios para a educação local. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 515-542, out./dez. 2008.

AÇÃO EDUCATIVA/DE OLHO NO PLANO - SP. Início do Processo. Disponível em: <http://www.deolhonoplano.org.br/saopaulo/>. (Acessado em 30/set/2016a).

AÇÃO EDUCATIVA/ DE OLHO NO PLANOS. Disponível em: <http://www.deolhonoplanos.org.br/planos-de-educacao/> (Acessado em 30/set/2016b).

SME, Secretaria Municipal de Educação. Conheça o Plano Municipal de Educação de São Paulo. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Conheca-o-Plano-Municipal-de-Educacao-de-Sao-Paulo> (Acessado em 30/set/2016).

Anexo – Linha histórica do Plano Municipal de São Paulo

Legenda: Data em **negrito** = marco importante

1997 – Criação do Fórum de Educação da Zona Leste.

04/maio/1999 – PL 180/99 – 1ª tentativa de se sistematizar um PME em SP. Iniciativa da Vereadora Anna Maria Quadros Brant de Carvalho (PSDB/SP).

2001 – O Fórum de Educação da Zona Leste organizou um seminário sobre plano local de desenvolvimento educativo, onde compareceram cerca de 200 pessoas entre educadores, estudantes de nível médio e líderes comunitários. Os participantes sistematizaram um documento a partir do seminário e outros encontros foram marcados até o ano de 2004.

2002 - Municipal de Educação de São Paulo (CME-SP) aprovou a Indicação 04/02 que estabeleceu em linhas gerais os objetivos para a elaboração do PME.

Ago/2008 – SME convocou uma audiência pública para a construção do PME.

18, 19 e 20/jun/2010 - Conferência de Educação da Cidade de São Paulo - produção de um documento de sistematização do PME.

26/set/2012 – Entrega do Plano Municipal de Educação de São Paulo (PME SP) na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).

03/dez/2012 – PME SP entra na Comissão de Constituição e Justiça - CMSP

13/dez/2012 – PME SP entra na Comissão de Administração Pública – CMSP

21/set/2013 – Audiência Pública (CEU Cidade Dutra)

2013 – SME constitui o Fórum Municipal de Educação (FME), formado por quase 100 entidades. Junto se estabelece o Grupo de Trabalho do Plano Municipal de Educação (com o objetivo de acompanhar todos os passos que envolvem a construção e elaboração do PME).

11/nov/2013 - PME SP entra na Comissão de Educação Cultura e Esportes – CMSP

25/fev/2014 – Reunião do Fórum Municipal de Educação (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

29/abr/2014 – Reunião do Fórum Municipal de Educação (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

06/maio/2014 - Reunião do Grupo de Trabalho do Plano Municipal de Educação (no Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo)

13/maio/2014 - Reunião Extraordinária do Fórum Municipal de Educação (no Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo)

26/maio/2014 - Reunião do Grupo de Trabalho sobre o PME (na Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

27/maio/2014 - Reunião Extraordinária do Fórum Municipal de Educação (sem local definido)

02/jun/2014 - Reunião do Grupo de Trabalho sobre o PME (na Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

10/jun/2014 - Reunião do Fórum Municipal de Educação - Aprovação do regimento interno do Fórum Municipal de Educação de São Paulo. (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

16/jun/2014 - Reunião do Grupo de Trabalho sobre o PME (na Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

25/jun/2014 – Lei 13.005/2014 – Governo Federal (Dilma Rousseff)

Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

27/jun/2014 - Reunião do Grupo de Trabalho sobre o PME (na Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

30/jun/2014 - Reunião do Grupo de Trabalho sobre o PME (na Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

15/jul/2014 - Reunião Extraordinária do Fórum Municipal de Educação (sem local definido)

22/jul/2014 - GT de Mobilização do Fórum Municipal de Educação (no Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo)

12/ago/2014 - Reunião Extraordinária do Fórum Municipal de Educação - Plano Municipal de Educação de São Paulo e Representatividade das entidades no FME/SP (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

16/ago/2014 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: apresentação do Substitutivo ao PL 415/2012 (Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

23/ago/2014 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Inclusiva - Palestrante: Prof^ªLiseteArelaro (FEUSP) (Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

27/ago/2014 - Reunião Extraordinária do Fórum Municipal de Educação - Representatividade das entidades no FME/SP (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

23/ago/2014 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional - Palestrante: ? (Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

10/set/2014 - Reunião Extraordinária do Fórum Municipal de Educação - Plano Municipal de Educação de São Paulo e Representatividade das entidades no FME/SP (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

13/set/2014 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Valorização Profissional e Educação Superior - Palestrante: Profª Marcia Jacomini (Unifesp) (Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

20/set/2014 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Educação para os Direitos Humanos - Palestrante: Prof. José Sérgio de Carvalho (FEUSP) (Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

27/set/2014 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Financiamento, Gestão Democrática e Regime de Colaboração (Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP)

01/out/2014 - GT de Mobilização do Fórum Municipal de Educação (no Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo)

07/out/2014 - Data Final para Propostas em Relatório de Comissão de Educação - enviar sugestões, críticas e comentários ao relator do PME-SP na comissão de educação da Câmara dos Vereadores, Toninho Vespoli (PSOL-SP).

08/out/2014 - Reunião Ordinária do Fórum Municipal de Educação - Aprovação da ata da última reunião, deliberação da entrada de entidades, apresentação do trabalho do GT de Mobilização e Representatividade das entidades e Plano Municipal de Educação. (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

12/nov/2014 - Entrega do PME à Comissão de Educação da Câmara - vereador relator Toninho Vespoli (PSOL) entregou o substitutivo ao presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal, vereador Reis (PT).

19/nov/2014 - Votação do PME pela Comissão de Educação da Câmara - No entanto, a vereadora Edir Sales (PSD) pediu o adiamento da votação do Plano Municipal de Educação até a reunião do dia 26 de novembro. (O projeto de substitutivo chega às mãos do presidente da comissão, vereador Reis (PT), após cerca de um mês de estudo e avaliação das propostas levantadas pela assessoria do vereador relator Toninho Vespoli (PSOL) após a realização de seis audiências públicas nos meses de agosto e setembro deste ano.)

26/nov/2014 – Aprovação do substitutivo do PME pela Comissão de Educação da Câmara - votação ocorreu após seu adiamento em uma semana já que, no dia 19 de novembro, a vereadora Edir Sales (PSD) solicitou a possibilidade de propor emendas ao texto. Depois de

aprovado na Comissão de Educação, o Projeto é encaminhado para a Comissão de Finanças e Orçamento.

03/dez/2014 - Reunião Ordinária do Fórum Municipal de Educação (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

11/fev/2015 - Reunião Ordinária do Fórum Municipal de Educação – Pauta: – Aprovação da ata da última reunião; CONAE 2014; Atribuições do Fórum Municipal de Educação de SP; Ingresso da Entidade Opção Brasil no FMESP; Plano Municipal de Educação-Informes (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

23/abr/2015 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Financiamento da Educação - Palestrante: Rubens Barbosa de Camargo (FEUSP) (Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP)

14/maio/2015 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Qualidade Social na Educação - Palestrante: ? (FEUSP) (Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP)

25/maio/2015 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Financiamento da Educação - a) Índice do Orçamento anual do município destinado à educação e b) CAQi – custo aluno qualidade inicial – Palestrante: ? (Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP)

09/jun/2015 - Aprovação do substitutivo do PME pela Comissão de Finanças da Câmara.

24/jun/2015 Prazo para que Municípios e Estados elaborem seus Planos de Educação - De acordo com o texto do Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado pela presidenta Dilma Rousseff no dia 25 de junho de 2014, estados e municípios têm 1 ano para elaborarem seus Planos de Educação. - Ao fim do prazo, 37% dos municípios ainda não sancionaram seus planos de Educação.

25/jun/2015 - Reunião Ordinária do Fórum Municipal de Educação – Pauta: – Plano Municipal de Educação; Plano Estadual de Educação – informes; Eleição da Coordenação e Coordenação Adjunta; Outros (na Secretaria Municipal de Educação - SME)

11/ago/2014 – 2ª Votação e Aprovação em Plenário da CMSP o PME.

20/ago/2015 - Audiência Pública sobre Plano de Educação da Cidade - Tema: Qualidade Social na Educação - Palestrante: (FEUSP) (Comissão de Educação, Cultura e Esportes da CMSP irá realizar audiência pública com a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher da CMSP)

25/ago/2014 – 2ª Votação e Aprovação em Plenário da CMSP o PME.

17/setembro/2015 – Sancionamento e promulgação pelo Prefeito Fernando Haddad PT/SP) do PME/SP – 2015-2025. Aprovação do documento sem vetos – em acordo com o texto votado pela Câmara dos Vereadores

24/fev/2016 - Reunião Ordinária do Fórum Municipal de Educação – Pauta: Monitoramento do Plano Municipal de Educação e a elaboração dos planos regionais de educação (na Secretaria Municipal de Educação - SME)