



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2674 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

Agenda Política e Região dos Lagos: dois planos municipais de educação
Simone do Valle Galvão - UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
Daniela Patti do Amaral - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - FACULDADE DE EDUCAÇÃO

AGENDA POLÍTICA E REGIÃO DOS LAGOS (RJ): dois planos municipais de educação

RESUMO

Tratou-se de uma investigação do processo de formulação dos planos municipais de educação de Cabo Frio (RJ) e de Arraial do Cabo (RJ) e teve por foco a meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), que trata da gestão democrática da educação pública, um dos princípios constitucionais da Educação Brasileira (BRASIL, 1988; BRASIL, 2014; CABO FRIO; 2015; ARRAIAL DO CABO, 2015). Adotamos a abordagem do ciclo de políticas (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994) com foco no contexto da influência. Como procedimentos para a realização deste estudo, elencamos, além do levantamento de documentos e da bibliografia pertinente ao tema, quatro entrevistas semiestruturadas e registro de relatos e observações em diário de campo. A questão principal da pesquisa e sua relevância advieram da necessidade de compreender como os municípios constroem seus planos de educação. Em municípios com pouca visibilidade em âmbito nacional ainda encontramos forte cultura patrimonialista, a qual limita o diálogo entre Estado e sociedade civil na construção de políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Política Educacional; Gestão Democrática; Meta 19.

AGENDA POLÍTICA E REGIÃO DOS LAGOS (RJ): dois planos municipais de educação

RESUMO

Tratou-se de uma investigação do processo de formulação dos planos municipais de educação de Cabo Frio (RJ) e de Arraial do Cabo (RJ) e teve por foco a meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), que trata da gestão democrática da educação pública, um dos princípios constitucionais da Educação Brasileira (BRASIL, 1988; BRASIL, 2014; CABO FRIO; 2015; ARRAIAL DO CABO, 2015). Adotamos a abordagem do ciclo de políticas (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994) com foco no contexto da influência. Como procedimentos para a realização deste estudo, elencamos, além do levantamento de documentos e da bibliografia pertinente ao tema, quatro entrevistas semiestruturadas e registro de relatos e observações em diário de campo. A questão principal da pesquisa e sua relevância advieram da necessidade de compreender como os municípios constroem seus planos de educação. Em municípios com pouca visibilidade em âmbito nacional ainda encontramos forte cultura patrimonialista, a qual limita o diálogo entre Estado e sociedade civil na construção de políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Política Educacional; Gestão Democrática; Meta 19.

INTRODUÇÃO

Compreendemos por agenda política o contexto histórico no qual foi construída determinada política pública, além das ações que foram realizadas durante o percurso de elaboração de uma legislação. Configura-se na trajetória percorrida do ponto em que o problema ou desafio a resolver é identificado até o momento da aprovação da legislação que

pretende regulamentar ou resolver determinada demanda. Como destacado por Mainardes (2006), os textos das políticas terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores e são produtos de múltiplas influências e agendas. Conforme o autor “sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas” (p.53).

Nesta perspectiva, investigamos como os municípios de Cabo Frio e Arraial do Cabo, localizados na região litorânea do estado do Rio de Janeiro se organizaram para a formulação dos seus planos de educação (CABO FRIO, 2015; ARRAIAL DO CABO, 2015), a partir da aprovação da Lei do PNE (BRASIL, 2014). De modo a identificar quais caminhos percorreram para o cumprimento dos objetivos impulsionados pela agenda nacional.

Metodologicamente, além de um levantamento bibliográfico e documental, foram realizadas quatro entrevistas com sujeitos que se relacionavam diretamente à formulação dos planos municipais estudados e, ainda, registramos relatos e observações em diário de campo. A identidade dos entrevistados foi preservada, conforme o acordado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido apresentado. A pesquisa que resultou numa dissertação de mestrado em educação foi realizada entre os meses de março a dezembro de 2017.

A perspectiva analítica adotada foi o ciclo de políticas (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994), com foco no contexto de influência. Dessa forma, foi possível identificar o porquê de determinada política ter sido proposta em dado momento histórico, que atores influenciaram sua construção, a quem interessa determinado programa, dentre outras questões. Neste estudo, principalmente a influência de uma determinação federal, ou seja, o PNE/2014 e seus efeitos nos planos municipais de educação como foco na meta 19 que contempla a gestão democrática das escolas públicas.

DISCUSSÃO

O município de Cabo Frio estava adiantado no processo de debate do Plano municipal de Educação (PME), pois houve a aprovação de um PME neste município em 2009 e, decorrente dessa lei, foi criado um Comitê de Acompanhamento do Plano Municipal de Educação de Cabo Frio (CA-PME) por meio do Decreto Nº 3.651/2007 (CABO FRIO, 2009, art. 2º). Dessa forma, quando a demanda da União foi posta em cena em virtude da aprovação do plano nacional, Cabo Frio já havia consolidado uma estrutura de diálogo entre sociedade civil e governo, com a finalidade de monitoramento e avaliação da execução do antigo plano municipal (2009-2018), instituído pela Lei Nº 2.250/2009 (CABO FRIO, 2009, art.5º).

Ao contrário de Cabo Frio, o município Arraial do Cabo não aparentava uma cultura fomentadora de debates públicos, conforme a demanda oriunda do PNE/2014, que pedia uma ampla interlocução com a sociedade. Não estava tão preparado como Cabo Frio, nem tinham um Comitê de Acompanhamento do antigo plano municipal.

Em relação ao contexto de influência e na atuação da política, a fala do entrevistado 4 ilustra a questão do patrimonialismo ainda tão presente no campo educacional no país expondo a presença de atores na agenda que são externos à rede pública de educação e mesmo ao executivo em geral.

Cabo Frio, em 2014 ou 2015, já estava adiantado. Por quê? Porque eles tinham na lei publicada deles, não estou me lembrando a data do plano, eles tinham esse dispositivo. Tinha um Comitê que a cada dois anos teria que fazer a avaliação do tal do plano. Já estavam nesse processo, realizando algumas reuniões. E, quando o plano nacional foi publicado, eles incorporaram o debate também do plano nacional para avaliar e adequar o plano. Tinham muitos debates. Já Arraial, o processo foi completamente diferente. A pessoa mais a frente dessa questão do plano era uma pessoa que não é de matrícula. Arraial tem esse problema muito sério, pouca matrícula, muita gente convidada. Não era uma pessoa que estava acompanhando educação, estava completamente fora da educação. Foi convidada para ir pra lá. Uma pessoa com vontade de aprender, mas que centralizava tudo demais. Concentraram toda essa parte. Fizeram algumas reuniões em escola? Fizeram. Mas é muito fácil você fazer reuniões onde as pessoas basicamente não decidem nada, só têm conhecimento do que está acontecendo, do que basicamente interferem no processo. Arraial teve mais dificuldade (Entrevistado 4).

Não podemos afirmar se o antigo plano municipal de Arraial do Cabo serviu como documento-base para a construção do plano de educação atual, pois o primeiro constou parcialmente inacessível durante o levantamento documental.

Houve a publicação de um Caderno de Orientações da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE/MEC), bem como foi divulgado o Documento-final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014, recomendados como referência para elaboração dos planos de educação dos entes federados (MEC, 2014). Os dois municípios pesquisados usaram essas referências e, no caso de Arraial do Cabo, foi usado, inclusive, um modelo de plano municipal de educação, publicado na Bahia (MONLEVADE, 2013).

A SASE recomendou que a sociedade fosse convidada a participar do debate através dos meios de comunicação possíveis em cada localidade, que houvesse um amplo debate. Cabo Frio promoveu mais acesso à informação que Arraial do Cabo aos seus cidadãos, usando inclusive as redes sociais para divulgação da agenda da política municipal.

Após a orientação da SASE para a composição da equipe técnica - um grupo de aproximadamente cinco pessoas que pudesse trabalhar em conjunto com uma Comissão Coordenadora (Conselho Municipal, Secretaria de Educação, Comissão de Educação na Casa Legislativa) - o primeiro passo para a elaboração dos planos foi a realização de uma avaliação diagnóstica dos indicadores sociais e educacionais do município. Como dissemos, Cabo Frio já estava bem adiantado nesse processo.

Em Arraial do Cabo, de acordo com o descrito no plano, a Comissão Técnica para Elaboração do PME foi composta por sete pessoas. No entanto, os relatos sugerem que alguns nomes somente constam nessa equipe técnica, mas que

ficaram limitados nessa tarefa por conta do viés autoritário da liderança.

Conforme relatos e entrevistas, uma pessoa da Secretaria Municipal de Cultura, Ciência e Tecnologia (SEMECCT) conduziu o processo de elaboração do PME/Arraial do Cabo, inclusive no que se relacionou à redação do Documento-Base, realizado no âmbito desta Secretaria.

Pelos documentos que nos foram apresentados, somente há como comprovar a existência de um debate público que tratou do tema da gestão democrática, e, a partir do qual, que foi a II Conferência Municipal de Educação, a Minuta do Projeto de Lei elaborado foi encaminhada posteriormente à Câmara Municipal de Arraial do Cabo para aprovação. Todavia, foram coincidentes os relatos e entrevistas em relação a ter havido reuniões antes da conferência para discussão das metas.

Tivemos acesso à ata geral da conferência, ocorrida no dia dois de junho de 2015 em Arraial do Cabo, que indica como local do evento a Escola Municipal Francisco Luiz Sobrinho, cuja finalidade foi “analisar e aprovar a proposta que alinhará o Plano Municipal de Educação vigente, às vinte metas do Plano Nacional de Educação”. Pelo registro, supõe-se que foi uma adequação.

Em relação às assinaturas na ata desta conferência municipal que nos foi apresentada, continham quarenta e uma assinaturas registradas. Não tivemos acesso à lista de presença do evento em separado, caso exista.

Para uma Conferência Municipal, houve ínfima participação da sociedade, contradizendo o registrado na própria introdução do PME/Arraial do Cabo:

O compromisso da equipe da SEMECCT/Arraial do Cabo, que coordenou e participou de todo o processo constituinte, além de sistematizar o PME/Arraial do Cabo para os próximos dez anos, demonstrando a fidedignidade aos anseios, vozes e propostas emanadas pela comunidade escolar e sociedade local. Sendo impossível traduzir neste documento, as riquezas e os variados ganhos que foram capazes de proporcionar discussões relevantes e com o nível de abrangência de participação e colaboração que teve (ARRAIAL DO CABO, 2015, Introdução).

Dentre a maioria de assinaturas de funcionários da SEMECCT, profissionais de escolas municipais, contratados e efetivos, identificamos uma de um representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE/Arraial do Cabo), uma de representante do Conselho do Fundeb, uma de representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e uma de representante do Conselho Tutelar.

Importante salientar que não nos foi dado acesso à documentação que comprovasse a presença de algum representante do Legislativo Municipal na referida conferência. Inclusive, de acordo com alguns relatos e achados em blogs e sites de jornais da região, houve somente uma audiência pública na Câmara Municipal de Arraial do Cabo para tratar da exclusão de qualquer menção à “ideologia de gênero” no PME/Arraial do Cabo, mas atas de possíveis audiências públicas no Legislativo também constam da lista de documentos inacessíveis do nosso estudo.

Os dados sugerem que os vereadores não demonstraram interesse pelas reuniões que trataram da elaboração do PME/Arraial do Cabo, salvo quando “motivados” pela sociedade civil em relação ao tema gênero, como vimos anteriormente neste estudo. Como contexto de influência local, a Câmara de Vereadores se mostrou ausente nesse cenário da política educacional e apenas reagiu às demandas daquela sociedade quando provocada.

De acordo com as informações coletadas, a adequação do PME/Cabo Frio ao PNE/2014 ocorreu em dez etapas, cujo evento foi nomeado II Fórum Municipal de Educação de Cabo Frio. As discussões das metas e estratégias foram divididas por grupos de trabalho (GT) sendo que o GT 6 ficou responsável pelo debate do tema Gestão e Organização da Rede.

Nem todos os documentos listados (atas, listas de presença do II Fórum Municipal de Educação de Cabo Frio) estavam acessíveis na Secretaria do Comitê de Acompanhamento do Plano Municipal de Educação (CA-PME) ou no âmbito da SEME. O que estava arquivado foi prontamente disponibilizado. Uma parte da documentação referente ao II FME estava sob a guarda de alguns membros do comitê, em suas residências e deram pronto acesso ao que supostamente possuíam, quando solicitados.

Um problema relatado no decorrer da pesquisa, foi a confusão em como lidar com a documentação e com os procedimentos burocráticos no Estado. Os agentes públicos adotam procedimentos na esfera pública como se fosse extensão de sua casa. Se isso pode ocorrer em órgãos da Administração Pública em cidades maiores, podemos arriscar que essa é uma prática corriqueira em municípios menores. Parece claro que documentos relativos ao que é público devam ser salvaguardados em órgãos públicos e não em residências de funcionários públicos. Porém, no dia a dia, supomos que nem sempre isso aconteça. Dessa forma, concretizam-se extravios e dados históricos podem ser perdidos ou dificilmente recuperados. Como destacado por Mendonça (2001, p. 96), “vai, assim, o Estado brasileiro constituindo-se a partir de um modelo doméstico de relações sociais, onde predominam as vontades particulares mais que as ordenações impessoais que caracterizam o Estado burocrático”.

Quanto aos participantes do II Fórum Municipal de Educação de Cabo Frio, a lista de presença da 8ª etapa, ocorrida na Escola Municipal Américo Vespúcio no dia 28 de março de 2015, contamos 85 assinaturas, com representação do SEPE/Lagos, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e majoritariamente por profissionais da educação ligados à SEME. Nas duas etapas, constava a presença de membros do CA-PME, com representações da sociedade civil. Na lista de presença da 9ª etapa, que ocorreu no Teatro Municipal de Cabo Frio Inah de Azevedo Mureb em 20 de maio de

2015, somou oitenta e sete assinaturas, sendo a maioria de pessoal da SEME, muitos profissionais da educação lotados em escolas municipais, além de constar assinatura de aluno, de representação de pais e uma pessoa da Universidade Federal Fluminense. Não identificamos assinatura de representantes da Casa Legislativa, nem tivemos acesso às listas de presença das outras etapas do referido evento. Conforme relatado por um dos entrevistados:

O que ficou marcante nesse fórum em 10 etapas, é que existia um conflito entre a sociedade civil e representantes da educação. É... basicamente professores, estudantes e a secretaria de educação. Era sempre divergente. O bloco da sociedade civil querendo sempre o mais democrático, maior inclusão e a cada proposta o município sempre buscando restringir, né? Todos os aspectos, enxugar o plano. Os representantes lá da SEME, eles intimavam os servidores contratados a estarem presentes nas assembleias para obter uma maioria dos votos. E aí, na reunião, no fórum, você via representante da SEME se manifestando, colocando sua posição e todo aquele grupo observava o posicionamento dessa liderança e todos votavam com ela. É... é bem (risos) chocante até! Em outro grupo, de servidores efetivos, sociedade civil, estudantes, o conflito direto com essas pessoas. Talvez se a gente resgatar algumas publicações de *Facebook*, isso estará lá bem claro. A participação dos pais foi mínima (Entrevistado 3).

Na perspectiva do ciclo de políticas (MAINARDES, 2006), além da notoriedade do PNE/2014 (BRASIL, 2014) como o norteador dessas discussões nos municípios, os resultados de nossa análise nos encaminham para o entendimento de que, nos dois municípios, apesar de uma parcela da sociedade civil presente nos debates em Cabo Frio, as Secretarias Municipais de Educação tiveram voz hegemônica, controlaram os processos. O agravante em Arraial do Cabo, a nosso ver, é que a construção do PME/Arraial do Cabo ficou extremamente centralizada na SEMECCT, ao ponto de registrarmos inúmeras vezes silenciadas e até um alheamento de pessoas atuantes na SEMECCT e da sociedade local, no que dizia respeito à formulação do plano de educação. Segundo relatado pelo entrevistado 4

Cabo Frio tem memória que Arraial não tem desse trabalho. Cabo Frio tem. Eles tem essa coisa de plano, essa coisa de equipe, de Comitê que acompanha, que faz avaliação e vamos fazer um diagnóstico da rede como está, a gente vê o que precisa melhorar, eles tem isso. Arraial não tem nada, nem a compreensão, acho que até hoje, uma pessoa que acompanha lá, ainda não entendeu o que é o plano (Entrevistado 4).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos desafios colocados durante o processo de monitoramento e avaliação do PME/Arraial do Cabo, pós-aprovação do plano, mas que relaciona-se também à regulamentação da gestão democrática, ao contexto da agenda política, foi o fato desse município ter um número elevado de contratos e convites, a clássica indicação política.

É um ente caracterizado por forte patrimonialismo, ou seja, que não valoriza a impessoalidade da administração pública, privilegia o clientelismo político e usufrui da máquina pública como se ela tivesse um caráter privado, o que dificulta a formação de equipes na SEMECCT, a participação-cidadã dos sujeitos e ainda, o olhar da SEMECCT para o PME/Arraial do Cabo como orientador de suas ações. Vimos que o servidor efetivo tem mais voz que o funcionário contratado na esfera pública, o que, de certa forma, está estabelecido nesse tipo de gestão dos sistemas educacionais. Um pronunciamento destoante do discurso da chefia pode ocasionar o rompimento do contrato, o que causa insegurança e se torna um entrave ao debate, ao processo democrático.

Nos dois municípios estudados, os que participaram das plenárias tiveram direito ao voto. Há uma imensa diferença no processo de elaboração desses planos municipais de educação. Em Arraial, uma participação fraca, um evento aparentemente realizado pró- forma, para cumprir basicamente o roteiro estabelecido e induzido pelo MEC. Em Cabo Frio, ainda que tenhamos identificado algumas limitações, percebemos um esforço na divulgação do evento e para que houvesse, de fato, um amplo debate com a sociedade, não ficasse restrito ao âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

REFERÊNCIAS

ARRAIAL DO CABO. Lei Nº 1.931, de 19 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do novo Plano Municipal de Educação de acordo com a Lei nº 13.005/2014 (NPE) e dá outras providências.

BALL, Stephen J. *Education Reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BOWE, Richard et al. *Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC95.pdf Acesso em: Mar 2018.

_____. Ministério da Educação/MEC. Conferência Nacional de Educação – 2014. Documento Final CONAE 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/DocumentoFinal29012015.pdf> Acesso em: Mar 2018.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

CABO FRIO. Lei Nº 2.250, de 11 de dezembro de 2009. Institui o Plano de Educação, no âmbito do Município de Cabo Frio.

_____. Lei Nº 2.644, de 1º de julho de 2015. Aprova o Plano de Educação no âmbito do Município de Cabo Frio e dá outras providências.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.* Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan-abr, 2006.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 75, Agosto/2001.

MONLEVADE, João Antônio Cabral. Plano Municipal de Educação. Disponível em: <https://deolhonosconselhos.files.wordpress.com/2013/08/plano-municipal-de-educac3a7c3a3o-por-joc3a3o-antc3b4nio-cabral-de-monlevade.pdf> Acesso em: Mar 2018.