JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS
ISSN 1981-1969

Volume 13 Seção Artigos e65860 22 de Agosto de 2019

# Os Planos Municipais de Educação no contexto do PNE 2014-2024: apontamentos sobre a implementação da política

## *The Municipal Plans of Education in the PNE context 2014-2024: notes on policy implementation*

## *Los Planes Municipales de Educación en el contexto del pne 2014-2024: apuntes sobre la implementación de la política*

*Roberta Freire Bastos1*
*Eliza Bartolozzi Ferreira2*

**Citação**: BASTOS, Roberta Freire; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Os Planos Municipais de Educação no contexto do PNE 2014-2024: apontamentos sobre a implementação da política. *Jornal de Políticas Educacionais.* V. 13, e65860. Agosto de 2019.

http://10.5380/jpe.v13i0.65860

**Resumo:**
Este texto tem como objetivo investigar as principais lógicas de ação desenvolvidas para a implementação dos planos de educação em municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória. O ponto de partida é a contextualização do cenário das políticas educativas no país nos últimos anos, sobretudo no que concerne ao desmonte do Fórum Nacional de Educação (FNE) e a constituição de um Fórum com representação populare Conferência igualmente democrática. Sob uma perspectiva de análise cognitiva das políticas públicas, este estudo terá como objetivo apresentar e discutir dados sobre a implementação de planos municipais de educação na Região Metropolitana da Grande Vitória. Apresenta-se a hipótese de que, na produção das regras do jogo, as três municipalidades investigadas (Cariacica, Serra e Vitória) apresentam

[1] Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), na linha de pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas. Bolsista CAPES/DS. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4497-8206. E-mail: bastosrobertafreire@gmail.com
2 Possui graduação em História, mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo, doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais e pós-doutoramento na École Normale Supérieure de Lyon/França. Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo e do Programa de Pós-Graduação em Educação; é orientadora do mestrado e doutorado. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4100-9875. E-mail: eliza.bartolozzi@gmail.com

lógicas de ação próprias para a construção e a realização de seus planos educacionais. Os procedimentos para análise de dados consistiram na observação partipante durante a constituição dos planos, realizada nos anos de 2014 e 2015, e na análise documental e conjuntural de seus processos de implementação no ano de 2018, a partir das Conferências Municipais de Educação.

**Palavras-chaves:** Planejamento educacional; Plano Municipal de Educação; Plano Nacional de Educação; Políticas educacionais.

**Abstract**
The objective of this text is to investigate the main logics of action developed for the implementation of education plans in municipalities of the Metropolitan Region of Greater Vitória. The starting point is the contextualisation of the educational policies scenario in the country in recent years, especially regardng the dismantling of the National Education Forum (FNE) and the constitution of a Forum with popular representation and an equally democratic Conference. From a perspective of cognitive analysis of public policies, this study will aim to present and discuss data on the implementation of municipal education plans in the Metropolitan Region of Greater Vitória. It is hypothesized that along the formulation of the rules of the game, the three municipalities investigated (Cariacica, Serra and Vitória) present their own logic of action for the construction and implementation of their educational plans. The procedures for data analysis consisted ...of participatory observation during the constitution of the plans, carried out in the years 2014 and 2015, and in the documentary and conjunctural analysis of its implementation processes in the year 2018, starting from the Municipal Conferences of Education.

Keywords: Educational planning; Municipal Plan of Education; National Education Plan; Educational policies.

**Resumen**
Este texto tiene como objetivo investigar las principales lógicas de acción desarrolladas para la implementación de los planes de educación en municipios de la Región Metropolitana de la Gran Vitória. El punto de partida es la contextualización del escenario de las políticas educativas en el país en los últimos años, sobretodo en lo que concierne al desmonte del Foro Nacional de Educación (FNE) y la constitución de un Foro con representación popular y uma Conferencia igualmente democrática. En el marco de una perspectiva de análisis cognitivo de las políticas públicas, este estudio tendrá como objetivo presentar y discutir datos sobre la implementación de planes municipales de educación en la Región Metropolitana de la Gran Vitoria. Se presenta la hipótesis de que, en la producción de las reglas del juego, las tres municipalidades investigadas (Cariacica, Serra y Vitória) presentan lógicas de acción propias para la construcción y la realización de sus planes educativos. Los procedimientos para análisis de datos consistieron en la observación participante durante la constitución de los planes, realizada en los años 2014 y 2015, y en el análisis documental y coyuntural de sus procesos de implementación en el año 2018, a partir de las Conferencias Municipales de Educación.

**Palabras claves**: Planificación educativa; Plan Municipal de Educación; Plan Nacional de Educación; Políticas educativas.

## Introdução

É pressuposto já bastante assentado nos estudos do campo das políticas educacionais (AFONSO, 2013; BALL, 2001; BARROSO, 2006**;** MAROY, 2011; OLIVEIRA, 2011) que os sentidos e os significados que essas políticas tomam não são imutáveis, bem como não o são os próprios sistemas educativos, que estão em constante transformação.

Ademais, a análise de uma política educacional deve ter como base o contexto histórico e nacional, os jogos e as transações políticas desenvolvidos no cenário

selecionado para a realização da pesquisa, bem como as relações e inter-relações que se desenham na constituição de uma política educacional.

Tendo em vista a busca pela centralidade da luta pelo direito à educação de qualidade no Brasil, é necessário observar a organização federativa do país para investigar a configuração de uma política pública. Um país de dimensões continentais e com quase 6.000 entes federados com autonomia administrativa e política significa um campo de muitas disputas e representa também a necessidade de acompanhar de perto o desenvolvimento das políticas educacionais, que acontece de formas distintas.

A partir do último quartel do século XX, com a emergência de novas formas de gestão das políticas públicas em nível internacional, assiste-se a diversas mudanças no campo educativo que conferem especial complexidade à análise das políticas educacionais. No contexto brasileiro, a gestão das políticas educacionais é combinada por novas formas de regulação, pela participação de uma multiplicidade de atores e pelo incentivo à prática do planejamento educacional pelo governo federal a partir dos anos 2000, após a ascensão de um governo democrático-popular.

Como ferramentas para o planejamento destacam-se: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as Conferências Nacionais de Educação (Conae 2010 e 2014) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Para além dessas estratégias de gestão e de planejamento de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), ganham força no cenário nacional as organizações com os interesses mais variados advindos da sociedade civil e do setor empresarial.

Nessa conjuntura, foi lançado também o atual Plano Nacional de Educação (PNE/Lei 13.005/2014), que estabelece metas e estratégias para a educação brasileira para uma década e encaminha aos estados, municípios e Distrito Federal diretrizes a serem seguidas na elaboração e na implementação de seus respectivos planos educacionais. A implementação do PNE pode consistir em um passo importante no caminho para a instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que deve contribuir para a integração nacional, para a coesão nas políticas educacionais e para a redução das desigualdades no país.

Diante da necessidade e da importância do acompanhamento, do controle e da avaliação da implementação do PNE e dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, lançamos a proposta de investigar as principais lógicas de ação desenvolvidas para a implementação dos planos municipais de educação.

A elaboração do II PNE coincidiu com um período de particular inclusão social na educação brasileira. Quatro anos após a sua publicação, já no ano de 2018, o país apresenta um conturbado cenário político e econômico e as iniciativas de inclusão social não estão mais entre as prioridades do governo. Em relação ao PNE, já é possível constatar que algumas de suas metas, previstas para os primeiros anos de sua vigência, não foram concluídas, como a instituição do SNE, que não se tornou realidade no prazo previsto.

É sabido que o PNE, elaborado de forma participativa, é uma conquista da educação brasileira e oportuniza o planejamento integrado e colaborativo de ações entre entes federados (CUNHA; LIMEIRA, 2016), mas a sua concretização depende de esforços políticos e de controle social.

Por isso, o PNE deve ser conduzido como política de Estado e a sociedade civil organizada tem um papel essencial de evitar que o planejamento da educação nacional fique na inércia. É preciso mobilização, trabalho, controle e pesquisas para que o PNE se realize e contribua para a instituição de um SNE integrado. Mas o cenário político a partir de 2017, com o impedimento do governo da presidenta Dilma Rousseff e o consequente esfacelamento do Fórum Nacional de Educação (FNE) desfavoreceram o processo de construção democrática do PNE 2014-2024, entre outros prejuízos.

O FNE foi instituído em 14 de dezembro de 2010 durante o fim do governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e a gestão do ex-ministro da educação Fernando Hadadd. Por meio da Portaria nº 1.407 foi instituído o FNE. Entre seus objetivos está o acompanhamento e a avaliação do atual PNE (Lei nº 13.005/14), cuja tarefa foi inviabilizada por medidas restritivas lançadas pelo governo Temer no ano de 2017.

Diante do não reconhecimento do FNE, em 07 de junho de 2017, várias entidades apresentaram um manifesto à Câmara e ao Senado Federal como símbolo do repúdio à medida do governo que levou à desfiguração do FNE. Com isso, as entidades comunicaram sua retirada do FNE, a constituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e a construção da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape).

Conquanto a conjuntura nacional brasileira desfavoreça o cumprimento dos compromissos firmados com a promulgação do PNE, bem como a efetivação de seu monitoramento e acompanhamento, em outubro de 2017 a Coordenação Executiva da Conape 2018 iniciou a organização de um compêndio de pequenos textos sobre a situação de cada meta do PNE três anos após o seu lançamento.

A partir de então, foram desenvolvidas conferências populares em várias partes do país e, no contexto do Espírito Santo lançou-se, além da seção estadual do FNPE, a "Carta do Espírito Santo", que convocou a população para as conferências e denunciou vários dos retrocessos em curso, tais como o fechamento de turmas na rede estadual de ensino.

As políticas educacionais se desdobram em cada ente federado, órgão de gestão educacional ou estabelecimento escolar de forma distinta. Entre a sua concepção e sua realização, há um longo caminho e os atores, mecanismos, objetos, instrumentos e recursos presentes nesse percurso que conferem a cada política um caráter singular. Por conseguinte, a política educacional passa por um processo de tradução da sua gênese até o seu resultado final.

Nossa análise tem início na sua origem (gênese) e passa pela sua tradução, que significa sua transformação e inscrição na agenda das políticas educativas locais, que ocorre a partir de diferentes níveis da matriz cognitiva e normativa (MULLER; SUREL, 2002). A partir de um olhar sociológico sobre as políticas públicas, anunciamos como problematização a investigação sobre as principais lógicas de ação desenvolvidas para a implementação dos planos municipais de educação na Região Metropolitana da Grande Vitória, a partir da análise do desenvolvimento dos planos de educação de três municípios (Cariacica, Vitória e Serra), cujo processo de construção foi acompanhado em sua gênese. Como os planos de educação estão em fase de início de sua vigência, serão apresentados apontamentos também iniciais sobre o primeiro processo de avaliação dos planos, que ocorreu no segundo ano de sua vigência.

Para tanto, emitimos a hipótese de que, no processo de produção das regras do jogo, cada ente federado lança mão de diferentes estratégias para a construção e a realização de seus planos educacionais, de acordo com suas estruturas, formas de governabilidade e contradições. A perspectiva teórico-metodológica empregada para o estudo do planos municipais de educação será a análise cognitiva da políticas públicas, em diálogo com as noções de regulação e de lógicas de ação, conceitos-chave para o estudo das políticas educativas na atualidade.

Em seguida, serão apresentados e analisados os dados da observação participante e da análise documental do processo de elaboração dos planos de educação dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória: Cariacica, Serra e Vitória, cuja realização ocorreu nos anos de 2014 e 2015. Na última parte, tem-se um panorama da implementação dos planos de educação desses três municípios no ano de 2018.

Os três municípios da Região Metropolitana selecionados se constituíram como *locus* investigativo (mestrado acadêmico) a partir de critérios comuns definidos durante a pesquisa: possuir Sistema Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação constituídos e elevado número de matrículas em sua rede de ensino considerando o contexto da Região Metropolitana.

## Pressupostos teórico-metodológicos

A complexidade dos estudos das políticas educativas nas últimas décadas requer um entendimento sobre a natureza das relações sociais e suas formas de ação, que contemple as multiplicidades de atores e de processos que envolvem a construção das políticas. Neste sentido, a sociologia da ação pública compreende a política pública em termos de ação pública, isto é, como ação pública, cuja natureza, segundo Oliveira (2011), é geralmente fragmentada, complexa e flexível, devido à menor hierarquização e à não linearidade do processo. Isto posto, o conceito de ação pública questiona tradicionais dicotomias entre "governo e administração, público e privado, local e nacional e a noção de avaliação pela sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 84) ".

De acordo com Lessard e Carpentier (2016), a ação pública só pode ser compreendida em vários níveis e cada qual produz uma forma de regulação. Sendo assim, a ação pública deve ser pensada também a partir da atuação de agentes que participam de redes, fóruns ou comunidades de políticas públicas, pois nesses espaços ou instituições se constroem o sentido das políticas, os diagnósticos e as soluções que serão debatidas e que podem culminar em uma decisão.

Compreender a política pública em termos de ação pública significa absorver toda a multiplicidade de elementos que a constituem. Com a contribuição do vocabulário e dos diferentes usos da noção de política na língua inglesa, Muller e Surel (2002) apontam que o termo política pública cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*):

> [...] a esfera da política (polity) - faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas; [...] A atividade política (politics) - designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização...); [...] A ação pública (policies) - designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos (MULLER; SUREL, 2002, p. 10).

O pertencimento dos atores no interior de uma política está relacionado às formas como eles levarão adiante a tarefa de implementar essa política e de que forma eles farão a sua tradução, e tradução aqui significa transformação. Muller e Surel (2002) utilizam o termo tradução em referência à integração de determinado problema na agenda política, cujo exercício pode ocorrer em diferentes níveis da matriz cognitiva e normativa anteriormente formulada.

A sociologia proporciona um olhar analítico sobre as transformações sociais em curso e suas novas formas de regulação. Nas produções mais recentes, a sociologia das regulações sociais (REYNAUD, 1997; MAROY, 2011) é representada fortemente pelas concepções de pesquisadores que destacam a importância das ações dos atores e de uma abordagem não redutora das políticas sociais. Isso significa "[...] pensar as políticas públicas em termos de ação pública e não como obra linear de uma vontade política da administração, mas como resultantes de conflitos, de arranjos, de compromissos, onde intervém uma diversidade de atores (públicos ou privados) " (MAROY, 2011, p. 689).

A noção de regulação adquire status teórico e concreto (MAROY, 2011) e não pode ser pensada de modo funcionalista. Quando o mercado se torna um paradigma de governança, considera-se que há uma regulação pelo mercado ou quase mercado (BALL, 2001). Nas formas de organização caracterizadas pela medição do desempenho e por um regime de *accountability* predomina a regulação por resultados e os interesses de um Estado Avaliador (AFONSO, 2010). Trata-se, assim, de investigar as políticas educacionais como parte de um novo modelo de governança (DELVAUX, 1999; MULLER; SUREL, 2002; REIS, 2013).

Em conformidade com Tello (2015), nossas premissas consideram que não existem características universais da política educativa como campo teórico, mas este se define a partir da perspectiva e do posicionamento epistemológico de quem a interpreta ou caracteriza. Isto é, não adotamos um conceito fechado de política educativa, mas consideramos que é dever do pesquisador explicitar seu posicionamento epistemológico, o que interfere na análise de uma política pública (TELLO, 2015).

Para Muller e Surel (2002 p. 11), "[...] uma política é, ao mesmo tempo, um constructo social e um constructo de pesquisa", o que traz problemas difíceis de identificação e de interpretação. Assim, segundo os autores, para as pesquisas atuais o desafio é a ultrapassagem de uma abordagem sequencial e a constituição de um quadro de análise sistêmica da ação pública.

Os autores sugerem, então, que por meio da abordagem cognitiva de análise das políticas públicas será possível investigar a gênese e a transformação da política selecionada (os planos municipais de educação) como uma construção social, que vai além da ação do Estado, mas que emerge do interior da sociedade. Como acrescenta Tinôco (2008):

> Uma abordagem cognitiva para a análise de políticas públicas ajuda a compreensão do setorial em seus diversos momentos, desde o surgimento, ou seja, a emergência de um problema como objeto de política pública, que constitui uma construção social que se apresenta na sociedade (emerge), se difunde, e passa a exigir uma solução sob a forma da entrada do problema na agenda política (TINÔCO, 2008, p. 50).

A análise das políticas públicas deve ser acompanhada de um referencial teórico-metodológico, mas não se pode ignorar que cada política é resultado do contexto específico em que se insere e de um jogo de disputas, arranjos e interesses próprios. As estratégias traçadas por cada município/ator político são analisadas como formas de organização do trabalho e podem ser consideradas "lógicas de ação".

As lógicas de ação são construídas pelo observador a partir dos efeitos que decorrem das práticas, independentemente da consciência que os atores têm do sentido (orientação) das suas ações (BARROSO *et al*., 2006). Portanto, não se pode perder de vista a epistemologia na análise da política, tampouco a sua realidade concreta.

Para este texto, nossos questionamentos são: de que formas os atores municipais traduzem uma política centralizada (criada pelo governo central) e materializada nos municípios? Quais lógicas de ação e matrizes cognitivas e normativas se apresentam nesse processo? O alcance dessa problemática requer o reconhecimento do processo que culminou na elaboração e processo de tradução dos planos municipais de educação, que apresentaremos em seguida.

## Os Planos Municipais de Educação em construção na Grande Vitória

A pesquisa realizada entre dezembro de 2014 e janeiro de 2015, evidenciou que, dos 78 municípios capixabas, nenhum deixou de informar sobre a situação de seu Plano de Educação, que estava em fase de construção ou de adaptação. Do total de municípios do Espírito Santo, 18 estavam "Sem Comissão Coordenadora Constituída"; 36 Com Comissão Coordenadora Constituída"; 10 "Com Diagnóstico concluído"; 5 "Com Documento-Base elaborado"; 6 "Com Consulta Pública realizada"; 2 "Com Projeto de Lei

aprovado"; Zero "Com Projeto de Lei enviado ao Legislativo"; 1 "Com Lei aprovada"; e zero " Com Lei sancionada".

Em relação à Região Metropolitana da Grande Vitória, composta por sete municípios, no mesmo período, o município de Cariacica era o único da região e do Espírito Santo que estava com a Lei aprovada que estabelece o PME 2014-2024. O município Fundão possuía Comissão Coordenadora Constituída; Guarapari apresentou diagnóstico concluído; Viana já havia elaborado o seu Documento-Base; Vitória e Vila Velha haviam realizado consulta pública.

O acompanhamento revelou que a situação de Serra era a mais crítica, pois esse era o único município da Região Metropolitana que, em janeiro de 2015, há cinco meses do término do prazo estabelecido pelo MEC, estava "sem a Comissão Coordenadora Constituída" para a elaboração do PME. Ou seja, não havia iniciado o processo de construção do novo PME.

Para a coleta de dados, observamos duas movimentações realizadas na Grande Vitória para a construção dos PME's. A primeira experiência foi a participação, como ouvinte, na Formação de Conselheiros do Conselho Municipal de Educação de Cariacica (Comec), realizada no dia 25 de novembro de 2014, no município de Cariacica.

A segunda experiência foi a participação na "III Conferência Municipal de Educação: construção participativa do Plano Municipal de Vitória", ocorrida nos dias 27, 28 e 29 de novembro, no município de Vitória. Houve participação, especificamente, no Eixo V (Financiamento e fortalecimento da gestão democrática), com presenção e votação nas plenárias.

Observamos a existência de um movimento de articulação entre os sistemas municipais e os segmentos sociais, o que fortaleceu a institucionalização da organização participativa em torno da discussão sobre o PNE, recuperando o debate coletivo em torno de um projeto educacional para o país e para os municípios.

Observamos também a ausência de alguns segmentos da educação, por exemplo, os estudantes, além de haver uma tímida participação de outros segmentos, como representantes de líderes comunitários, de movimentos sociais, que ali deveriam estar representados pelos "delegados".

No município de Serra, observou-se que, mesmo com atraso na elaboração do PME e um curto tempo para sua elaboração, foi positivo o esforço em convocar a sociedade civil e a comunidade escolar para participar ativamente de todo o processo de forma

democrática. A pesquisa demonstrou que a participação foi uma forma de materializar as competências técnica e política dos atores sociais implicados na tarefa de formular e implantar o PME, pois a elaboração do plano mobilizou tanto técnicos da secretaria de educação e membros do Conselho Municipal de Educação quanto docentes em exercício nas escolas para o estudo da legislação educacional nacional e municipal, com a finalidade de discutir as metas e estratégias nacionais e elaborar as metas municipais para a educação da próxima década.

Os estudos desenvolvidos no âmbito da elaboração do PME foram significativos no debate sobre importantes temas como a qualidade da educação, neste caso, referenciada a partir do Custo Aluno Qualidade Inicial/Custo Aluno Qualidade (CAQi/CAQ). Outra importante pauta discutida foi a valorização do magistério, por meio da retomada da discussão sobre seu estatuto e do planejamento de ações de valorização da categoria. Esses tempos e espaços de discussão podem fortalecer os docentes enquanto trabalhadores, além de criar novas redes de ação, novos espaços de luta, nas escolas, no sindicato e nos Conselhos, além de possibilitar o fortalecimento de práticas de gestão democrática.

O MEC disponibiliza alguns instrumentos que facilitam o controle e o monitoramento de metas do PNE pela sociedade civil, entre eles o sítio eletrônico "PNE em movimento". De acordo com a base de dados apresentada nessa plataforma, com acesso em 19 de julho de 2018, foi possível identificar, por meio de um mapa, informações sobre a etapa de elaboração dos planos no país e os planos de educação sancionados.

No quesito "Adequação": quatro municípios estavam com projeto de lei enviado ao legislativo e 5.566 com lei sancionada para o novo plano municipal de educação. Ainda sobre a etapa de elaboração dos planos, dois se encontravam"sem a lei PNE" e 5.568 "com a lei PNE". Por último, quanto à "adesão" ao novo PNE, 55 municípios se encontram "sem adesão"; 5.515 "com adesão" (BRASIL, 2018).

Um exemplo disso é que o PNE determinou que todos os municípios e estados adequassem seus planos de educação no prazo de um ano e nem todos cumpriram esse prazo. De forma análoga, o PNE determinou metas para a educação básica que são de responsabilidade dos estados e municípios concretizarem, mas, certamente, cada um cumprirá essas metas de acordo com suas condições materiais, sociais, culturais etc.

Após a retomada do início do processo de construção dos planos de educação dos municípios de Cariacica, Serra e Vitória, nos ano de 2014 e 2015, apresentaremos a

situação desses planos em 2018 a partir de uma análise das conferências municipais populares realizadas nesses municípios.

No município de Cariacica, as Pré-Conferências ocorreram ao longo dos meses de outubro e de novembro de 2017 em quatro encontros que foram pré-requisitos para a IV Conferência Municipal de Educação de Cariacica e também para a Etapa Estadual da Conape. O fortalecimento das políticas públicas de educação construídas de forma democrática foi defendido pela coordenação do Fórum Municipal de Educação de Cariacica, que coordenou a realização das Pré-Conferências e também da IV Conferência Municipal de Educação de Cariacica, que aconteceu nos dias 21 e 22 de fevereiro de 2018.

Sob o tema: "A consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Municipal de Educação (PME): compromisso com a Educação de Cariacica", a Conferência visou reunir os profissionais de Educação, famílias e sociedade civil para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas do município e proporcionar a participação de todos para que se possa garantir o processo democrático (CARIACICA, 2018).

No que concerne ao diagnóstico do plano de educação no município de Cariacica, não foram observadas grandes alterações além da realização de um concurso público, por meio do qual foram nomeados muitos docentes na rede municipal de ensino entre o fim de 2017 e durante o ano 2018, o que significou alteração significativa no quadro de pessoal nas escolas.

No município de Serra, o texto do plano municipal de educação prevê e descreve a forma de avaliação e de monitoramento, o que vem sendo cumprido com qualidade e forte participação popular, em que pesem as prerrogativas do governo federal na redução da participação popular nos processos decisórios.

No mês de novembro de 2017, a Secretária Municipal de Educação e Coordenadora do Fórum Municipal de Educação convocou os seus membros para a III Conferência Municipal de Educação, cujas tarefas foram escolher delegados para as Conferências Estadual Nacional Popular de Educação e apresentar propostas de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Municipal de Educação, Plano Estadual de Educação e Plano Nacional de Educação. A conferência aconteceu nos dias 15 e 16 de dezembro de 2017, após pré-conferência realizada em 08 de novembro de 2017.

A metodologia utilizada para discussão durante a Conferência Municipal de Educação de Serra consistiu basicamente em quatro passos: apresentação do documento referência da Conae e do documento referência da Conape. Em seguida, foi realizada uma

síntese comparativa entre os textos das duas conferências e, por fim, foi feita uma síntese comparativa com a conjuntura das políticas educacionais atuais no contexto da Conape. Por fim, as deliberações da conferência. Nos dois dias de conferência foram discutidas 314 estratégias/metas, que compuseram seis eixos além de introdução e apresentação do documento.

Além do documento com as deliberações da III Conferência Municipal de Educação da Serra/ES (Comed/Conape), os/as delegados/as lançaram uma moção de repúdio às ações do governo municipal sobretudo aos ataques aos direitos dos profissionais do magistério da educação básica, materializados na Lei nº 4.602/2017 e o Projeto de Lei nº 292/2017 (reprovado pela Câmara Municipal de Serra/ES), também conhecido no município como "pacote de maldades".

A Lei Municipal nº 4.602/2017 "Dispõe sobre medidas de contenção de despesas, alteração de dispositivos e dá outras providências". Os dispositivos alterados foram principalmente aqueles que versavam sobre: licenças, adicionais e vantagens; gratificações; adicional de insalubridade e de periculosidade e; criação e extinção de cargos. Desse modo, os servidores do município de Serra, estatutários e contratados, sofreram redução de direitos e impactos em suas carreiras, o que gerou forte mobilização no município.

Sem consulta ao sindicato representante da categoria docente, e sem qualquer discussão popular, outro projeto de lei visava alterar o Estatuto dos Servidores Públicos do município e reduziu as férias dos professores regentes de classe de 45 dias para 30 dias anuais. O movimento de pressão junto aos Poderes Executivo e Legislativo pela sociedade civil, sobretudo representada por profissionais do magistério, levou à reprovação do Projeto de Lei nº 292/2017 pela Câmara Municipal de Serra e representou a força da categoria docente em Serra.

No município de Vitória, a Pré-Conferência, em preparação para a Conferência Municipal de Educação, ocorreu no dia 09 de novembro de 2017. Nesse mês, durante os dias 23, 24 e 25 aconteceu a Conferência Municipal de Educação, organizada pelo Fórum Municipal de Educação de Vitória a partir das orientações e dos documentos do FNPE. Vitória seguiu o movimento popular instituído nacionalmente, mas optou por um processo de encaminhamento dos (as) delegados (as) para a etapa estadual tanto da Conape, conferência popular, quanto da Conae.

Já no ano de 2018, a educação do município sofreu uma das maiores ofensivas dos últimos tempos com a tramitação do projeto "Escola Sem Partido" (Projeto de Lei n° 225/2017) na Câmara de Vitória, cuja suspensão foi legalmente determinada em 21 de julho de 2018, após grande oposição da sociedade civil composta, sobretudo, por professores da educação básica do município e da Universidade Federal do Espírito Santo, que a partir de audiências públicas e de outros movimentos se mobilizaram para barrar o projeto.

O Plano Municipal de Educação de Vitória, capital com tradição na gestão democrática e espelho para o estado do Espírito Santo, destaca-se na luta pela concretização de suas metas educacionais, mas também pela resistência ao conservadorismo e avanço de pautas e de políticas que, submetidas a uma lógica moral/religiosa forte, fizeram com que importantes questões como a de gênero fossem suprimidas do texto do plano. Nas pautas mais recentes, essa luta permanece na ordem dia e o movimento "Escola sem Partido" ganha dimensões tão grandes quanto a necessária resistência a ele.

## Considerações finais

A implantação do PNE e dos planos municipais, distrital e estaduais de educação no Brasil se desenvolve no bojo de uma conjuntura política que, desde a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, fere o direito à educação de qualidade de milhões de brasileiros e brasileiras ao restringir o investimento de recursos no setor da educação. Somado a isso, o governo Temer dissolveu o FNE criado em 2010 e o submeteu à tutela do MEC, o que inviabilizou a Conae em sua perspectiva popular e, consequentemente, prejudicou a efetivação do monitoramento e do acompanhamento do PNE.

Esse cenário de retrocessos tende a reduzir o papel da educação a um objetivo instrumental e utilitarista, mas também lançou formas de resistência e organização da sociedade civil em defesa da educação em sua perspectiva democrática. A fim de analisar a implantação dos planos municipais de educação nesse cenário controverso, lançamos a hipótese de que, na produção das regras do jogo, cada ente federado traduz e opera de formas distintas as suas políticas, compreendidas em termos de ação pública, fragmentada, múltipla, diversa e com a participação de diversos atores.

Na contramão de uma abordagem sequencial e linear de análise das políticas públicas, definimos a política como constructo social e de pesquisa (MULLER; SUREL,

2002) e investigamos a implementação dos planos municipais de educação de três municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, Cariacica, Serra e Vitória, desde a sua gênese, ou seja, no princípio de sua elaboração, em 2014, até seus respectivos processos de implementação, em 2018.

O cenário das políticas educacionais no Espírito Santo apresenta diversos episódios de retrocesso e de cerceamento do direito a uma educação de qualidade para todos e todas. Essas ações vão desde a implantação de um projeto privatista e excludente para o ensino médio da rede pública até o fechamento de turmas e a ofensiva aos Conselhos de Escola.

No município de Cariacica as perdas não se mostram tão visíveis. Já no município de Serra, a resistência popular frente às políticas de retrocesso, também conhecidas como "pacote de maldades", ganha destaque na luta contra a retirada dos direitos trabalhistas conquistados anteriormente. Para finalizar, o município de Vitória, capital do Espírito Santo, realizou sua conferência popular alinhada à Conae e no ano seguinte assistiu a uma ferrenha luta contra a imposição de um projeto de lei que fere a autonomia docente e o direito ao acesso aos conhecimentos socialmente produzidos de forma crítica, como previa o Projeto "Escola Sem Partido".

Os três municípios demonstraram grande esforço para somar forças na efetivação do controle e do monitoramento de seus planos de educação. A análise de cada um dos casos confirma nossa hipótese de que cada município apresenta lógicas de ação que diferem entre si e também quanto à matriz cognitiva e normativa central (PNE, Conae, Conape), mas essas diferenças não deslegitimam os processos de implantação das políticas. Ao contrário, confirmam que as políticas são constructos sociais e de pesquisa. Ademais, foram percebidas congruências no que diz respeito às políticas de restrição do direito à educação e, somada a isso, a evidência de que o movimento popular organizado é fundamental na luta pela garantia da qualidade da educação democrática e socialmente referenciada.

## Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação** v. 18 n. 53 abr.-jun. 2013

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (ANPEd). Disponível em:<http://www.anped.org.br/reunioes-cientificas/nacional>. Acesso em: 19 jul. 2016.

BALL, Stephen. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Currículo sem Fronteiras, v.6, n.2, pp.10-32, Jul/Dez 2006.

BARROSO, João *et al*. A regulação interna das escolas: lógicas e actores. In: BARROSO, João. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006.

BRASIL. **Portaria Nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010**. Institui o Fórum Nacional de Educação. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017. **Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação**. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_577_27042017.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. **PNE em movimento**: situação dos planos de educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 19 jul. 2018.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). Banco de Teses & Dissertações. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>. Acesso em: .....

CARIACICA. Notícias: IV Conferência Municipal de Educação promove debates. Disponível em: <http://www.cariacica.es.gov.br/iv-conferencia-municipal-de-educacao-promove-debates/>. Acesso em: 18 jul. 2018.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). Carta Do Espírito Santo: Diálogo, Resistência e Mobilização: desafios do poder popular no enfrentamento reacionário. Disponível em: <http://fnpe.com.br/es-carta-do-espirito-santo-dialogo-resistencia-e-mobilizacao-desafios-do-poder-popular-no-enfrentamento-reacionario/>. Acesso em: .....

CUNHA, Célio da; LIMEIRA, Luciana Cordeiro. A consolidação do regime de cooperação e a criação de um sistema nacional de educação: da atualidade do manifesto dos pioneiros de 1932 ao novo plano nacional de educação. **RBPAE** - v. 31, n. 2, p. 419 - 435 mai./ago. 2015

DELVAUX, Bernard. Qual o papel do conhecimento na ação pública? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 959-985, set./dez. 2009

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). **Regimento da Etapa Nacional Conape 2018.** Belo Horizonte, 2018.

MAROY, Christian. Verbete Regulação dos sistemas educacionais. In: VAN ZANTEN, A. **Dicionário de educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Coleção Desenvolvimento Social 3. Pelotas, 2002 EDUCAT.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectiva e conceitos. **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 39, 2013.

REYNAUD, Jean-Daniel. *Les règles du jeu: L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin, 1997.

TELLO, Cesar. Los objetos de estudio de la política educativa: três argumentaciones epistemológicas para su análisis. In: TELLO, César G. (Comp.). **Los objetos de estudio de la política educativa**: hacia una caracterización del campo teórico. Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015. 248 p.

TINÔCO, Dinah dos Santos. Modelos Contemporâneos de Análise de Políticas Públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. **Interface** - Natal/RN - v. 5 - n.1-jan./jun.2008.

*Recebido em Abril de 2019*
*Aprovado em Maio de 2019*
*Publicado em Agosto de 2019*

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS
ISSN 1981-1969

Volume 13 Seção Artigos e65860 22 de Agosto de 2019

SOME RIGHTS RESERVED O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de CreativeCommons encontram-se em http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de PolíticasEducacionaisdo Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: http://revistas.ufpr.br/jpe.

Indexação:
*BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)*
*Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)*
*Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)*
*Google Scholar*
*Index Copernicus*
*Portal de Periódicos (CAPES)*
*SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)*
*Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)*
*DRJI - Directory of Research Journals Indexing*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 13, e65860 – Agosto de 2019

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:
Elisângela Scaff (UFPR)
Daniela de Oliveira Pires (UFPR)
Ana Lorena Bruel (UFPR)

Conselho Editorial:
Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Fernanda Saforcada (UBA), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Gustavo Enrique Fischman, (Arizona State University), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Juca Gil (UFRGS), Luiz Souza Júnior (UFPB), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA), Nicolás Bentancur,

(Universidad de la República de Uruguay), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), TheresaAdrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

Créditos e Agradecimentos:
Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA UFPR
Arte e diagramação: TIAGO TAVARES (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
http://revistas.ufpr.br/jpe